

**Правительство Новосибирской области**

**Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации**

**Совет муниципальных образований Новосибирской области**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ  
ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАСЕЛЕНИЯ**

**Материалы межрегиональной научно-практической  
конференции, посвященной 80-летию образования  
Новосибирской области**

**26—27 сентября 2017 г.**

**Часть III**

**НОВОСИБИРСК  
2017**

ББК 66.3(2),124я431  
С 56

*Ответственный редактор*

*О. В. Симагина* — доктор экономических наук, доцент, заместитель директора  
Сибирского института управления — филиала РАНХиГС

*Научный редактор*

*Е. А. Белая* — кандидат педагогических наук, научный редактор издательского  
центра Сибирского института управления — филиала РАНХиГС

**С 56 Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения** : материалы межрегиональной науч.-практ. конф., посвященной 80-летию образования Новосибирской области, г. Новосибирск, 26—27 сентября 2017 г. : в 3 ч. Ч. 3 / под науч. ред. Е. А. Белой. — Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2017. — 220 с.

ISBN 978-5-8036-0827-1 (ч. 3)

ISBN 978-5-8036-0824-0

В настоящий сборник вошли материалы участников межрегиональной научно-практической конференции «Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения», посвященной 80-летию образования Новосибирской области.

Авторы рассматривают актуальные проблемы взаимодействия между государством, местным самоуправлением и населением и возможности его совершенствования, некоторые аспекты правового регулирования местного самоуправления, организации деятельности органов местного самоуправления, межмуниципального сотрудничества, деятельности территориального общественного самоуправления, организации взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения по решению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий.

Конференция проведена в рамках серии научно-практических конференций «Местное самоуправление в современной России: проблемы, вызовы, пути решения», организованной Высшей школой государственного управления РАНХиГС при Президенте РФ.

ББК 66.3(2),124я431  
ISBN 978-5-8036-0827-1 (ч. 3) © ФГБОУ ВО «Российская академия  
ISBN 978-5-8036-0824-0 народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации», 2017

**Д. Л. Савельев**

*Тюменский государственный университет, г. Тюмень*

## **УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА ТЮМЕНИ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ: ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ**

Территориальное общественное самоуправления (ТОС) как подсистема местного самоуправления очень важный элемент всей системы управления муниципальным образованием. Несмотря на то, что ТОС не является самостоятельной формой публично-властной деятельности, и его органы не входят в систему органов местного самоуправления, ТОС можно признать одним из институтов местного самоуправления. «В системе местного самоуправления территориальное общественное самоуправление — это наиболее приближенное к населению звено, являющееся катализатором для гражданского общества, побуждающее граждан к самоорганизации на определенной территории, а также способствует укреплению соседских связей»<sup>1</sup>.

На сегодняшний день город Тюмень является областным центром, включающим в себя большую территорию и развитую инфраструктуру. Для Тюмени, как и для любого другого крупного города характерна тенденция отчуждения власти от населения. Решением создавшейся проблемы может являться такой институт как территориальное общественное самоуправление, выступая посредником между населением и властью, ТОС становится действенным механизмом взаимодействия в условиях крупных муниципальных образований.

Первые организации подобного рода в Тюмени появились в 1995 — 1996 гг.<sup>2</sup> Инициаторами их образования являлись активные граждане, которым была не безразлична городская среда. Так, в июне 1995 года в шестом микрорайоне на основе родительского комитета школы № 66, а также в районе Лесобазы в июне 1996, в одном из самых криминогенных районов города. В дальнейшем их примеру последовали активы других районов города. Так по предложению этих

---

<sup>1</sup> *Маркарян Г. Г.* Территориальное общественное самоуправление как институт муниципального права: дисс. ... канд. юр. наук. - Волгоград, 2005. С. 11.

<sup>2</sup> Через ТОС — к гражданскому обществу. 15 лет территориальному общественному самоуправлению города Тюмени. Тюмень: Издательство ООО «АС-Принт», 2012. С. 8.

общественных формирований и при поддержке депутата района Лесобазы С. И. Сметанюка и главы города Тюмени С. М. Киричука было принято решение о создании границ органов территориального общественного самоуправления. Таким образом первый нормативно-правовой акт в отношении территориального общественного самоуправления был принят в 1996 году, положив начало рождению важного пограничного института между властью и обществом.

В Тюмени территориальное общественное самоуправление регулируется в соответствии с Конституцией РФ, ст.27 Федерального закона 131-ФЗ, статьями 19, 27, 59 Устава города Тюмени от 16 марта 2005 г. № 162<sup>1</sup>, а также Положением о территориальном общественном самоуправлении в городе Тюмени, утвержденный решением Тюменской городской Думы от 25 ноября 2005 г № 275<sup>2</sup>.

На сегодняшний день в городе учреждены и осуществляют свою деятельность 48 органов территориального общественного самоуправления, 18 из которых зарегистрированы в качестве юридических лиц. Территориальное общественное самоуправление реализуется в различных по размеру и статусу локальных территориях городского пространства — это и микрорайоны с многоэтажными жилыми домами и малые населенные пункты, входящие в состав городского округа город Тюмень. Главным образом формирование и деятельность ТОС осуществляется на окраинных и отдаленных районах города, например, таких как п. «Войновка», п. «Мелиораторов», п. «РТС», что в первую очередь связано с тем, реализация программ комплексного развития города осуществляется по вектору «от центра к периферии». В отличие от центральных районов города, имеющих более развитую инфраструктуру и представляющих лицо города, проблемы развития городских окраин, по своему содержанию являются более сложными и требуют принятия комплексных, конструктивных по своему содержанию решений. Сложившийся механизм взаимодействия граждан и муниципальных органов не всегда позволяет в полной мере и оперативно решать локальные проблемы. В ситуациях, когда жители не удовлетворены решениями местных властей или не получают должного отклика с их стороны на свои общественные и жизненные запросы они объединяются в инициативные группы для донесения своих требований

---

<sup>1</sup> Устав муниципального образования городской округ город Тюмень: утв. решением Тюменской городской Думы от 16 марта 2005 г. № 162: по сост. на 24 декабря 2015 г. // Тюменский курьер. 2016. №17.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Тюмени: утв. решением Тюменской городской Думы от 25 ноября 2005г. № 275 по сост. на 28 июня 2012 г. // Тюменский курьер. 2006. № 23.

до органов местной власти в коллективной форме, становясь более активными и заинтересованными в поиске путей для решения насущных проблем. В «благополучных» же районах города люди замыкаются в себе, их активность, связанная с решением вопросов территориального развития, носит более пассивный, отстраненный характер.

Численность населения города Тюмени, проживающего в пределах установленных территорий деятельности ТОС, по состоянию на 01.01.2016 составляет 170 777 человек, однако активистов и граждан участвующих и вовлеченных в деятельность ТОС незначительна.

Как правило вопросы, по которым органы ТОС осуществляют свою инициативу достаточно разнообразны и зависят от потребностей жителей. В общем виде эти вопросы можно объединить в три группы:

во-первых, это содержание и благоустройство территории проживания;

во-вторых — организация культурно-досуговой деятельности жителей;

в-третьих, защита прав и представительство интересов граждан, проживающих на территории ТОС в органах местного самоуправления.

Исключительной функцией органов ТОС является поддержка и развитие социально значимой общественной инициативы населения, вовлечение всех заинтересованных жителей локальной территории в решение социально-бытовых вопросов и вопросов жизнеобеспечения, создание условий для укрепления партнерских связей с органами местного самоуправления. Развитие и укрепление партнерских связей должно происходить на основе взаимодействия всех заинтересованных сторон — согласованного действия двух и более различных сторон правоотношений, которое направлено на достижение единой цели и проявляющееся через принятие решений и скоординированных действий. А. В. Алешкин, определяет взаимодействие органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, как «взаимосвязанную деятельность органов власти и общественных органов, направленную на решение общественно — полезных, публичных задач местного значения. В свою очередь эти задачи связаны с улучшением жизни населения, с обеспечением экономического, социального и культурного развития муниципального образования»<sup>1</sup>. Помимо этого, систему взаимодействия органов муниципальной власти и органов территориального общественного самоуправления можно охарактеризовать как процесс, направленный на выработку

---

<sup>1</sup> Алешкин А. В. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 148.

эффективных механизмов для реализации совместных действий по решению вопросов развития локальной территории. Однако сложность достижения данного направления взаимодействия определяется отсутствием четко определенных технологий и организационных форм взаимодействия местной администрации и органов ТОС. Так Т. М. Бялкина указывает на то что приоритетным направлением в формировании местного самоуправления должно стать закрепление как в законодательстве, так и в муниципальных правовых актах действенных форм и механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления<sup>1</sup>. Поэтому для построения наиболее эффективных механизмов взаимодействия требуется, прежде всего, четкое разграничение полномочий муниципальных органов власти и организационных структур, обеспечивающих деятельность ТОС. В этой связи совершенствование действующих механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и органов ТОС является достаточно актуальной задачей системы муниципального управления.

В связи с тем, что в российских муниципалитетах не сложилось единого подхода и четко определенной модели, обеспечивающих реализацию механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления полагаем что исследование данных вопросов должно базироваться на анализе содержания базовых нормативно правовых актов, регулирующих сферу этого взаимодействия, отчетов администрации города Тюмени о деятельности органов общественного самоуправления в г. Тюмени, а также анализе содержания основных направлений взаимодействия органов местного самоуправления г. Тюмени и органов территориального общественного самоуправления.

Под механизмами взаимодействия мы понимаем процесс обеспечивающий связь между субъектами, их общее действие<sup>2</sup>.

На основании анализа нормативно — правовых актов, а также отчетов администрации города Тюмени о деятельности органов территориального общественного самоуправления в г. Тюмени были определены следующие направления взаимодействия:

— на основе соглашения о взаимодействии между территориальными органами Администрации города Тюмени и некоммерческим

---

<sup>1</sup> Бялкина Т. М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. №10. С. 49.

<sup>2</sup> Харланова Е. М. Механизмы взаимодействия субъектов социально активного образования // Молодой ученый. 2009. №6. С. 193.

партнёрством «Палата представителей органов ТОС города Тюмени» в части согласования работы по благоустройству;

— органы ТОС оказывают помощь в решении социально-значимых вопросов по уборке территории, вывозу мусора и поддержанию санитарного состояния территорий;

— органы ТОС организуют работу по поддержанию и улучшению общественного порядка;

— органы ТОС организуют различные досуговые и спортивные мероприятия, привлекая для участия в них население. Также органы ТОС поддерживают развитие массовой физической культуры и спорта;

— проведение управами административных округов Администрации города Тюмени заседаний «круглых столов» по вопросам взаимодействия органов ТОС, квартальных, участковых и т. д. Целью проведения «круглых столов» является получение информации о проблемных вопросах территорий специалистами управ административных округов;

— председатели органов ТОС принимают участие в публичных слушаниях, проводимых Администрацией города Тюмени, сотрудничают с депутатами городской Думы, участковыми уполномоченными полиции, инженерами отделов имущественных комплексов (квартальными) и представителями средств массовой информации;

— органы ТОС принимают активное участие в ежегодно проводимом Администрацией города Тюмени конкурсе на соискание муниципального гранта.

Исходя из содержания действующих нормативно — правовых актов г. Тюмени основным органом исполнительной власти, оказывающим поддержку и содействие в развитии территориального общественного самоуправления, является Администрация города Тюмени. На территориях административных округов основную работу (координационную, методическую, организационную) с органами территориального общественного самоуправления призваны выполнять управы административных округов.

Взаимодействие Администрации г. Тюмени, управ административных округов с органами территориального общественного самоуправления происходит по множеству вопросов, которые условно можно выделить в три группы.

Первая группа: взаимодействие по вопросам правового регулирования организации и осуществления территориального общественного самоуправления. В целях обеспечения взаимодействия, исходя из данных Положения о территориальном общественном самоуправлении в г. Тюмени органы местного самоуправления обеспечивают реализацию следующих механизмов: оказывают организационную, координи-

рующую и методическую помощь при проведении собраний, конференций граждан, создании органов ТОС.

Вторая группа: взаимодействие по решению отдельных социально-значимых вопросов, отнесенных к вопросам местного значения, осуществляемое по следующим направлениям:

- в рамках организации работ по благоустройству;
- по работе с социально — незащищенными группами населения;
- по организации досуга населения по месту жительства;
- в работе по поддержанию и улучшению общественного порядка;
- по обмену информацией (публичные слушания, круглые столы, и другое информационное и координационное взаимодействие).

Третья группа: взаимодействие по вопросам выделения средств бюджета муниципального образования по реализации гражданских инициатив.

Организационной основой механизмов взаимодействия выступают консультативно — совещательные формы прежде всего посредством проведения Администрацией г. Тюмени различных совещаний, совместных рабочих встреч, тематических семинаров, направленных на получение информации о проблемных вопросах территорий специалистами управ административных округов.

Для реализации органами территориального общественного самоуправления какого-либо мероприятия, несомненно, важна материальная поддержка, поэтому третья группа раскрывает механизмы взаимодействия по вопросам финансирования органов ТОС. Каждый год Администрацией города проводится конкурс на соискание муниципального гранта. В рамках данного направления со стороны органов местного самоуправления проводится следующая работа:

- подготовка плана на получение муниципального гранта;
- проводятся совещания с органами ТОС по подготовке и участи в конкурсе;
- организуется консультирование по техническим и организационным вопросам подготовки, подачи и реализации выигравших грантов;
- контроль за ходом и сроками подготовки и подачи проектов.

Конкурс на соискание муниципального гранта регулируется Положением о муниципальном гранте в городе Тюмени от 25 февраля 2010 г. № 439<sup>1</sup>. В целом механизм предоставления муниципального гранта достаточно отлажен и урегулирован на муниципальном уровне.

---

<sup>1</sup> *Положение* о муниципальном гранте в городе Тюмени: утв. решением Тюменской городской Думы от 25 февраля 2010 г. № 439 [Электронный ресурс]. URL: <http://legal-tyumen.narod.ru/data03/tex15137.htm> (дата обращения 27.05.2016)



Важную роль в финансировании органов ТОС играет некоммерческое партнерство «Палата представителей органов ТОС г. Тюмени». Территориальное общественное самоуправление, создаваемое на малых территориях, как правило не приобретает статус юридического лица это становится причиной невозможности участия его в различных конкурсах грантов, получения финансовой поддержки со стороны Администрации г. Тюмени. Для решения данной проблемы был открыт расчетный счет в Палате представителей ТОС. г Тюмени и через нее любой орган территориального общественного самоуправления может получить финансовую поддержку. Денежные средства перечисляются на расчетные счета органов ТОС и Палаты на основании договоров субсидирования, заключенных с Администрацией г. Тюмени<sup>1</sup>.

Говоря о некоммерческом партнерстве «Палата представителей органов ТОС г. Тюмени», мы склонны рассматривать Палату, как основной организационный механизм, обеспечивающий взаимосвязь органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления. Деятельность палаты регулируется Уставом некоммерческого партнерства «Палата представителей органов ТОС г. Тюмени» от 22 мая 2009 г. № 1. Особая роль палаты, как элемента системы взаимодействия в организационных структур и граждан на муниципальном уровне определена целями деятельности палаты: обеспечение взаимосвязи органов местного самоуправления с населением города, координация нормотворческой и общественной деятельности органов территориального общественного самоуправления с деятельностью исполнительного и представительного органа самоуправления и общественных организаций, внесение предложений в органы государственной власти и местного самоуправления по вопросам жизнедеятельности города. На ежеквартальных заседаниях Палаты рассматриваются различные вопросы о взаимодействии органов территориального общественного самоуправления с различными структурами Администрации города.

Подводя итоги можно заключить, что система взаимодействия органов местного самоуправления г. Тюмени и органов территориально-

---

<sup>1</sup> *О взаимодействии* между территориальными органами Администрации г. Тюмени и некоммерческим партнерством «Палата представителей органов ТОС города Тюмени: соглашение от 12 августа 2015 г. № 11(15). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tyumen-city.ru/vlast/administration/territorialnyie/lao/territorialnoe-obsestvennoe-samoupravlenie/soglasenie-o-vzaimodeistvii-mejdu-territorialnymi-organami-administracii-goroda-tumeni-i-nekommerceskim-partnerstvom-palata-predstavitelei-organov-tos-goroda-tumeni/> (дата обращения 03.06.2017)

го общественного самоуправления определяется, как процесс, основанный на договорных началах и осуществляемый в законодательных рамках. В основе взаимодействия лежат вопросы, которые имеют общественно-полезную значимость и направлены на решение вопросов местного значения в целях улучшения жизни граждан, а также на развитие социального, экономического и культурного благополучия локальных территорий муниципального образования.

Обобщая сложившиеся механизмы и формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, во-первых, можно выделить коммуникативный канал, или консультативно — совещательный механизм, отвечающий за создание и дальнейшую связь органов территориального общественного самоуправления и органов местного самоуправления посредством проведения различных совещаний, «круглых столов», семинаров. Связь в данном случае является двусторонней, так как обеспечивает взаимный обмен информацией. Во-вторых, стоит выделить механизм контроля, например, со стороны органов местного самоуправления он может проявляться в виде запроса отчета об использовании средств гранта, со стороны органов территориального общественного самоуправления в виде контроля за выполнением работ в области благоустройства. В-третьих — односторонний механизм в форме финансовой поддержки, например, субсидий для реализации органами ТОС социально — значимых мероприятия. Указанные механизмы могут проявляться в различных организационных формах взаимодействия. Главным остается то, что взаимодействие органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления является открытым, взаимообусловленным, двусторонним процессом, его субъекты постоянно осуществляют поиск новых перспективных направлений сотрудничества.

**Д. А. Савченко**

*Новосибирский государственный университет экономики  
и управления, г. Новосибирск*

## **ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. Местное самоуправление в Российской Федерации представляет собой одну из форм осуществления российским народом своей власти. Особенности этой формы, ее внутренние и внешние характеристики обусловлены функциональной направленностью соответствующей деятельности, которая заключается в самостоятельном решении населением вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом местных традиций и в установленных законом пределах. Субъектами этой деятельности являются как население непосредственно, так и органы местного самоуправления

По своей социальной сущности местное самоуправление представляет собой систему общественных отношений, складывающихся между гражданами, организациями и государством по поводу решения населением вопросов местного значения. Она регулируется традициями правовыми нормами и позволяет обеспечить сбалансированное удовлетворение интересов населения определенной территории с общегосударственными интересами

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. В этом качестве местное самоуправление как социальная ценность подлежит специальной охране.

Деятельность по охране местного самоуправления как одной из основ конституционного строя нуждается в упорядочении, регламентации, а возникающие в связи с этой деятельностью отношения подлежат регулированию — индивидуальному и нормативному.

В России, как и в любом государственно организованном обществе значительную роль в нормативном регулировании соответствующих отношений играет правовое регулирование. Соответственно, в системе средств охраны местного самоуправления важное место занимают правовые средства.

2. Люди всегда стремились защитить принадлежащие им ценности, для чего использовали разнообразные средства. Охранялись и те общественные отношения, которые позволяли обладать соответствующими ценностями и благами, удовлетворять с их помощью свои потребности и реализовывать интересы.

Это в полной мере относится к защите местного самоуправления как социальной ценности. Решение возникающих в этой сфере задач требует применения комплекса инструментов общего и специального характера.

Инструменты общего характера — это те экономические, политические, социальные и иные инструменты, использование которых в интересах местного самоуправления осуществляется наряду с их использованием для достижения иных целей.

Вместе с тем, для решения задач защиты и безопасности люди сформировали и специальные средства: организационные, инженерные, технологические и другие.

Среди них важное место принадлежит средствам, полезные свойства которых вытекают из инструментальных возможностей социальных норм, то есть средствам нормативным. Нормативные средства охраны социальных ценностей могут пониматься в широком и узком смысле слова. В широком смысле они охватывают нормативные средства, регламентирующие создание и применение всех разнообразных инструментов безопасности. В узком смысле слова речь идет о нормативных средствах особого организационно-психологического характера, связанных с реализацией охранительной функции социальных норм.

Охранительная функция является одной из основных функций социальных норм наряду с функцией регулятивной. Организационно-психологический характер нормативных средств, применяемых для реализации регулятивной и охранительной функций социальных норм, не является одинаковым. Ведь для реализации регулятивной функции применяется, в первую очередь, убеждение (добровольная реализация), а при решении охранительных задач система используемых инструментов основана на *принуждении*: психическом (угроза) и физическом. Упорядочение принуждения и является, с одной стороны, основным способом реализации охранительной функции социальных норм, а с другой стороны, основной задачей участников реализации этой функции.

Принуждение как проявление охранительной функции норм имеет свои социально признанные *основания*.

Во-первых, это нарушение и ущемление социально признаваемых и одобряемых интересов участников социальных связей. Оно может иметь форму (1) фактического причинения ущерба или (2) невыполнение обещания, данного другим социальным субъектам.

Во-вторых, основанием принуждения может стать реальная или потенциальная угроза нарушения интересов, опасность причинения вреда. Эта угроза может быть порождена (1) определенным поведением принуждаемого либо (2) иными причинами, обуславливаясь обстоятельствами социального или природного характера.

В обоих случаях предпосылкой возникновения оснований принуждения должно стать общественное признание за конкретным участником общественных отношений определенных интересов, принятие их под социальную нормативную защиту.

Для местного самоуправления ключевое значение имеет признание интересов населения в части вопросов местного значения в качестве самостоятельного объекта социальной охраны. Их содержание определяется с учетом местных традиций.

3. *Правовые средства* являются разновидностью нормативных социальных средств охраны общественных отношений. Наряду с характеристиками, общими для всех нормативных средств, они обладают рядом важных дополнительных качеств, которые непосредственно вытекают из отличительных характеристик права как нормативного регулятора особого вида.

Правовые средства — это справедливые общеобязательные дозволения и запреты, гарантированные государством, его принудительной силой.

Право возникает там и тогда, где и когда политическая власть своей принудительной (вооруженной) силой начинает систематически поддерживать один из имеющихся вариантов справедливого с точки зрения общества общеобязательного поведения.

Поддержка при этом реализуется через запрет иных вариантов поведения. В свою очередь запрет обеспечивается через неблагоприятные последствия за иные варианты поведения. Они сопровождаются мерами защиты, которым предшествует признание за социальными субъектами определенных возможностей через дозволение определенного их поведения. Указанные меры дополняются и усиливаются соответствующим информационным воздействием на социальных субъектов, реализуемым политической властью.

Справедливость — это категория, созданная людьми для оценки того, что человек получает извне, с целью удовлетворения биологической потребности в «контроле за ситуацией». Она сформировалась на

базе общего представления, в соответствии с которым получению чего-либо извне должно предшествовать собственное целенаправленное поведение. Это представление (и убеждение) формируется на основе тысячелетнего опыта, приобретенного в ходе формирования человека как биосоциального вида. При этом на уровне рефлексов схожие «представления» могут быть выявлены и у животных.

Справедливыми стали называть те «поступления извне», которые закономерно детерминированы определенным волевым поведением человека. Различия в оценках и, как следствие, в понимании справедливости проистекали из неодинакового понимания объема и характера поведения («вклада») и «поступления извне». Такое понимание могло быть более узким и более широким.

Узкое понимание «вклада» и «поступления» связано с выделением отдельного деяния и его непосредственных конкретных последствий, полученных одновременно. Более широкое понимание предполагает рассмотрение в качестве «вклада» комплекса деяний, совершенных на протяжении определенного отрезка времени, а в качестве последствий — комплекса «поступлений», полученных человеком также за определенный, более или менее длительный период, в том числе и предшествующий последним поведенческим актам.

В обществе сложном, включающем неоднородные социальные группы, формируются различные типичные оценки, образующие понимание справедливости. В общественном сознании в целом формируется общее представление. Оно возникает из представлений о справедливости тех социальных групп, которые доминируют в обществе в определенный исторический период.

Различные социальные группы, имеющие неодинаковые цели, конкурируют между собой в том числе за то, чтобы именно их представление о справедливости стало всеобщим. В борьбе за господство собственных представлений о справедливости используются разнообразные приемы убеждения и принуждения, для реализации которых требуются соответствующие ресурсы. Поэтому группа, контролирующая больший объем ресурсов, получает преимущество и навязывает остальным собственное представление о справедливости, то есть о связи «вклада» и «поступления», деяния и воздаяния.

Необходимым атрибутом правовых средств является специальный аппарат оценки отдельных дозволений и запретов. Ведь для применения правового средства необходима *оценка* и установление общеобязательности и справедливости тех или иных мер. Такая оценка осуществляется людьми, первоначально совмещающими эту деятельность с другими функциями социального управления, а затем, когда право

относительно обособляется от политики, — выделяющимися только для этого (арбитр, судья). Поэтому правовые средства — это не просто нормативные, но нормативно-институциональные средства решения социальных задач.

Местное самоуправление позволяет сделать представления о справедливости более сбалансированными, полнее учесть интересы населения соответствующей территории в целом, обеспечить участие населения в установлении обязательности и справедливости тех или иных мер по вопросам местного значения.

4. Совокупность всех правовых средств, с помощью которых обеспечивается охрана признаваемых ценными социальных связей, образует *механизм правовой охраны* общественных отношений. Он является частью, с одной стороны, общего механизма нормативной охраны, а с другой стороны, — частью механизма правового воздействия на общественные отношения.

*Правовое воздействие*, то есть социально-психологическое влияние права на людей, реализуется посредством специально-юридического (правового) регулирования общественных отношений, а также общего (информационного) воздействия. Поэтому понятие «правовое средство» по своему содержанию шире, чем понятие «средство правового регулирования». Правовые средства — это средства правового воздействия в целом, во всех его проявлениях. В частности, через право до участников общественных отношений доводится позиция политической власти о требуемом поведении, в том числе в сфере местного самоуправления. Через муниципальные правовые акты доводится информация о местных традициях и ценностях, тем самым формируются определенные ценностные представления и установки населения.

Охранительная функция правового воздействия тесно связана с регулятивной. Ведь правовой охране общественных отношений предшествует их правовое закрепление (регулятивно-статическая функция). В результате защита общественных отношений приобретает форму защиты нарушенного права его участника (меры его возможного поведения, обеспеченного обязанностями других лиц). Кроме того, охрана реализуется через обязывание (регулятивно-динамическая функция). Оно может касаться, в частности, принудительного восстановления объекта права или устранения препятствий для возможного поведения управомоченного субъекта, либо соответствующей компенсации.

Появление относительно самостоятельного механизма правовой охраны общественных отношений в сфере местного самоуправления

является результатом эволюции общего механизма правового воздействия, специализации отдельных его элементов, установления между ними более тесных внутренних взаимосвязей.

Все функции права связаны с приданием *правового характера* определенным видам социальной *деятельности*, которые существуют и вне права, в том числе социальному убеждению и социальному принуждению. Механизм правовой охраны общественных отношений в сфере местного самоуправления формируется вокруг социального принуждения, которое в результате упорядочения получает форму *принуждения правового*. Его главный отличительный признак — соответствие господствующему в обществе на определенном этапе его развития представлению о *справедливости*. Именно справедливое принуждение образует фактическое волевое содержание правоохранительных средств.

Правовое принуждение как способ реализации господствующих предстаний о справедливости, с одной стороны, направлено на обеспечение правового запрета и, с другой стороны, само регламентируется правовыми запретами и дозволениями, которые определяют основания и содержание правового принуждения.

Правоохранительные средства, имея своим фактическим содержанием конкретные меры принуждения, по своей системно-структурной природе представляют собой  *типовые конструкции*  его содержания и оснований.

Типовыми конструкциями  *содержания*  принуждения становятся, в частности, правосстановительные и штрафные  *санкции*  как типовые возможные виды и размеры мер принуждения. С точки зрения непосредственных целей принуждения выделяются меры (1) пресечения нарушения, (2) восстановления нарушенных общественных отношений, (3) ответственности нарушителя, (4) специального предупреждения новых нарушений с его стороны, а также общего предупреждения нарушений. Для защиты местного самоуправления используется весь арсенал имеющегося в распоряжении государства мер принуждения. Органы местного самоуправления непосредственно реализуют меры предупреждения и пресечения правонарушений в сфере охраны общественного порядка и реализации иных вопросов местного значения (например, в форме отказа в согласовании документа).

*Основанием*  правового принуждения может стать невыполнение правовых обязанностей (правовое нарушение) либо угроза ущемления интересов отдельных лиц или населения в целом (правовая угроза). В первом случае речь идет о невыполнении субъектом обязательств, возложенных на него законом, принятых им на себя по договору, либо о



причинении фактического вреда вне каких-либо договорных обязательств. Во втором случае угроза может порождаться поведением самого принуждаемого или иными социальными, либо природными обстоятельствами.

Типовой юридической конструкцией основания принуждения является его *состав*, то есть совокупность существенных отличительных признаков правового нарушения или правовой угрозы, требующей институционализированной государственной реакции.

Признаки составов правовых нарушений и правовых угроз как средств охраны местного самоуправления определяются действующим законодательством, а также муниципальными правовыми актами. Ведь диспозиции статей законодательных актов нередко имеют бланкетный и ссылочный характер. Их содержание конкретизируется именно в муниципальных правовых актах.

Особую роль в механизме реализации специально-юридических функций права играет состав правонарушения, который в общенормативном смысле является разновидностью состава «аномалии» (поведения, отличающегося от предписываемого нормой). Он «работает» и на охранительную, и на регулятивную функцию права, как бы соединяет их.

Признаки составов правовых нарушений и правовых угроз устанавливаются специально уполномоченными органами в установленных процедурно-процессуальных формах. Важную роль здесь играют административные комиссии органов местного самоуправления, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также деятельность должностных лиц местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях.

С позиций охранительной функции состав правонарушения является основанием принуждения и предопределяет его содержание. Одновременно он является выражением той обязанности, невыполнение которой требует принуждения, и далее — опосредованно — того права (меры возможного поведения), обеспечение которого реализуется через эту обязанность. Тем самым реализуется регулятивная функция права. Состав правонарушения является «негативным отражением» этих обязанностей и прав.

Поэтому правовая охрана общественных отношений в сфере местного самоуправления предполагает их предварительное закрепление в рамках реализации регулятивно-статической функции права. Оно является одновременно и *предпосылкой* их охраны в узком смысле слова, то есть деятельности (принятия мер) по охране, и *первоначальным* элементом правоохранительного механизма в широком смысле, своеобразным «принятием под охрану» этих отношений.

Важным правовым средством закрепления отношений является государственная *регистрация* прав, в том числе в форме государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, муниципальных имущественных прав.

Распространённой формой закрепления отношений являются *договоры*, в том числе заключаемые в рамках межмуниципального сотрудничества. Они связаны с принятием на себя участниками отношений в сфере местного самоуправления обязательств реализовать то или иное поведение: совершить действия или воздержаться от них в интересах иных социальных субъектов.

Закрепление отношений может иметь форму наделения конкретного субъекта определенным *статусом*, который включает совокупность прав и элементы специальной правоспособности. Правовой статус является средством, которое соединяет права и обязанности с правосубъектностью как особым юридическим правом, входящим в состав общих правоотношений. Для механизма правовой охраны местного самоуправления в России ключевое значение имеет закрепление положения о том, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Важную роль играет также *наделение* органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, например, в сфере реализации административной ответственности, что заметно меняет их статус и возможности.

Для закрепления и защиты отдельных субъективных прав участников взятых под охрану общественных отношений может применяться *требование о признании права*, которое заявляется через субъекта, который потенциально способен применить принуждение (принять решение о применении принуждения) к лицу, не признающему право и не выполняющему решение о его признании. Для местного самоуправления такое требование может заявляться, например, через суд.

Право требования является вспомогательным правоохранительным средством. Оно призвано обеспечить соблюдение запрета на причинение вреда и создание опасности (угрозы) причинения вреда участникам отношений в сфере местного самоуправления, то есть недопущение ущемления их прав и интересов. Это средство, с приведением в действие которого начинает функционировать весь механизм правовой охраны отношений в сфере местного самоуправления.

Таким образом, механизм правовой охраны местного самоуправления включает три основных структурных элемента:

1) акт закрепления охраняемых отношений в сфере местного самоуправления (например, государственная *регистрация*, *договорное*

обязательство, *присвоение* субъекту статуса, акт *наделения* государственными полномочиями, удовлетворение *требования о признании* субъективного права);

2) основание принуждения (например, *состав* правового нарушения интересов местного самоуправления или правовой угрозы таким интересам, способы и процедурно-процессуальные *формы* их установления, в том числе административными комиссиями);

3) содержание принуждения, применяемого для устранения угрозы охраняемым интересам в сфере местного самоуправления, их восстановления в случае нарушения и предупреждения новых нарушений (например, *санкции* — праввосстановительные или штрафные).

**А. А. Сапожников, Ю. А. Касиненко**

*Братский государственный университет, г. Братск*

## **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ЦЕЛЕВОЕ ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ**

Статья посвящена разработанной Центром муниципальных системных исследований Базовой кафедры администрации города Братска «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета системной технологии муниципального целевого программного бюджетирования (далее — МЦПБ), основанной на интеграции семи современных базовых технологий административного управления.

Процесс интеграции базовых технологий происходил непрерывно на протяжении современного периода проведения административной реформы (1994 г. — настоящее время). По мере развития базовые технологии сближались и взаимно обогащались. В результате к началу 2017 года окончательно сформировалась интегрированная технология административного управления, получившая название — целевое программное бюджетирование (далее — ЦПБ) и ее системный объектно-ориентированный вариант — МЦПБ. Данный вариант объединил технологии целевого управления (управления по целям), стратегического планирования, территориального планирования (генеральные планы и схемы территориального планирования), целевого программирования, проектного управления, бюджетирования, ориентированного на результат и эффективного управления (параметризация результатов административного управления и оценка их эффективности). В связи с этим МЦПБ может быть названа системной технологией целевого территориально-стратегического программно-проектного бюджетно-эффективного муниципального управления.

Основными нормативными актами, регламентирующими реализацию технологии ЦПБ сегодня стали Бюджетный и Градостроительный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации (далее — Федеральный закон № 172), постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», а также разработанный Аппаратом Правительства Российской Федерации комплекс Методических рекомендаций по внедрению проектного управления.

Отметим, что основным интегрирующим актом стал Федеральный закон № 172, определяющий внедрение комплекса руководящих документов стратегического планирования (управления). Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в соответствии со статьей 39 Федерального закона № 172 разрабатывают «документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса ... в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации» и по собственному решению «могут разрабатывать Стратегию социально-экономического развития муниципальной образования и План мероприятий по ее реализации».

Министерство экономического развития Российской Федерации утвердило ряд методических рекомендации по разработке документов стратегического планирования только для федерального и субфедерального уровней власти. Объективной причиной отсутствия федеральных методических и технологических рекомендаций для органов местного самоуправления является значительное разнообразие видов муниципальных образований, а также условий и состояния их социально-экономического развития.

Системная технология МЦПБ реализует требования государственной политики в сфере стратегического управления с учетом особенностей муниципального уровня административного управления. Проблема разнообразия муниципальных образований успешно преодолена путем построения единых, основанных на законодательно установленных полномочиях и предметах ведения органов местного самоуправления, функционально-целевых моделей их деятельности, формирующих единую структуру комплекса технологических документов муниципального управления от стратегического до диспетчерского циклов.

Системная технология МЦПБ включает пять функциональных блоков:

1) Блок 1. Функционально-целевое моделирование (функционально-целевое моделирование деятельности исполнительных органов местного самоуправления);

2) Блок 2. Проблемно-целевой анализ (проблемно-целевой анализ состояния сфер жизнедеятельности муниципального образования);

3) Блок 3. Проектная организация деятельности (проектная организация управленческой деятельности исполнительных органов местного самоуправления);

4) Блок 4. Проектирование и сопровождение реализации (проектирование и сопровождение реализации комплекса технологических документов управленческого цикла);

5) Блок 5. Ответственное исполнение и отчетность (ответственное исполнение комплекса технологических документов в управленческом цикле деятельности и отчетность исполнительных органов местного самоуправления).

В связи с ограниченностью возможностей статьи остановимся только на основных методологических принципах, отражающих концептуальное содержание каждого из названных функциональных блоков технологии МЦПБ.

**Функционально-целевое моделирование.** В Блоке 1 разрабатываются три комплекса структурных моделей системы жизнедеятельности (жизни и деятельности) конкретного муниципального образования. Система жизнедеятельности муниципального образования является административной территориально-поселенческой социально-эколого-экономической системой.

В соответствии с этим первый комплекс включает административную (структура муниципальных и расположенных на территории муниципального образования подразделений федеральных и субфедеральных органов исполнительной власти), территориальную (состав и размещение поселений и линейных объектов инфраструктуры) и поселенческую (градостроительные элементы поселений — районы и микрорайоны, а также половозрастная структура проживающего на их территории населения) модели.

Второй комплекс включает социальную (размещение на территории градостроительных элементов поселений отраслевых объектов социальной сферы — образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, жилищного и коммунального хозяйства и т. п.), экологическую (размещение на территории муниципального образования природных объектов) и экономическую (размещение на территории муниципального образования крупных и средних экономических объектов) модели.

Первые два комплекса моделей позволяют оценить обеспеченность и доступность, в первую очередь объектов социальной сферы для целевых групп потребителей (населения), градостроительным нормативам и разрабатывать решения по территориально-объектному развитию соответствующих отраслей.

Третий комплекс включает функционально-целевую модель деятельности органов муниципальной исполнительной власти (структурированную систему компетенций органов местного самоуправления данного вида муниципального образования (полномочий и предметов ведения на основе вопросов местного значения, основных и дополнительных прав) в форме функционально-целевых задач деятельности) и

набор отраслевых функционально-целевых моделей (отраслевых комплексов услуг (административных и потребительских) и работ с распределением по территориальным отраслевым объектам и целевым группам потребителей).

Все структурные модели имеют специальную табличную форму, отражающую структуру объекта моделирования и количественные и качественные характеристики (параметры и показатели) его текущего и целевого состояния.

Таким образом, в Блоке 1 формируется полная объектно-территориальная структура муниципального образования как основа для принятия решений по реализации комплекса компетенций органов местного самоуправления. Новизна разработки содержится в построении функционально-целевой модели деятельности органов муниципальной исполнительной власти, которая используется в дальнейшем как единая структурная основа всего комплекса технологических документов МЦПБ.

**Проблемно-целевой анализ.** Далее по каждой отраслевой функционально-целевой задаче проводится анализ соответствия услуг установленным функциональным (административным регламентам и стандартам) и финансовым (нормативам затрат) нормативам с выявлением имеющихся отклонений и причин их возникновения. Проблемно-целевой анализ выполняют компетентные отраслевые органы муниципальной исполнительной власти (департаменты, комитеты, управления, отделы или сектора).

В результате формируется постоянно актуализируемый перечень имеющихся проблем в отраслевой функционально-целевой структуре в привязке к каждому отраслевому объекту. При этом может также использоваться мнение соответствующих целевых групп потребителей (общественное мнение).

Актуализированный перечень проблем нормативной реализации компетенций органов муниципальной исполнительной власти в форме функционально-целевых задач позволяет, в условиях ограниченности финансовых ресурсов, определять приоритеты действий и разрабатывать соответствующие мероприятия по решению наиболее существенных проблем программных и бюджетных циклах. При этом оставшиеся проблемы формируют приоритетную последовательность для решения в следующих циклах управления или при появлении необходимых финансовых возможностей.

Таким образом, проблемно-целевой анализ позволяет всегда выбирать наиболее проблемные количественно-качественные отклонения муниципальных услуг от установленных нормативов и предпринимать

соответствующие действия, наиболее целесообразно и обоснованно используя свои финансовые возможности. Кроме того, указанные действия осуществляются с учетом приоритетов государственной политики в соответствующих сферах жизнедеятельности муниципальных образований.

**Проектная организация деятельности.** Для успешной реализации технологии МЦПБ целесообразно использовать проектную организацию деятельности органов местного самоуправления по схеме введенной для Правительства Российской Федерации, федеральных и субфедеральных органов исполнительной власти.

Проектная организация деятельности органов исполнительной власти предполагает наличие специализированных подразделений или закрепление комплекса проектных полномочий за действующими подразделениями органов власти. Для органов местного самоуправления целесообразно использовать второй вариант организации проектной деятельности.

В рамках реализации проектного управления при главе муниципального образования создается Совет по проектному управлению и определяются подразделения местной администрации выполняющие функции постоянных органов проектного управления — муниципального проектного офиса и центра компетенций проектного управления. Функции временных органов управления проектной деятельностью выполняются отраслевыми подразделениями местной администрации.

В этой системе управления разрабатываются отраслевые программы включающие целевые проекты для реализации каждой отраслевой функционально-целевой задачи. Поясним ситуацию на примере муниципальной отрасли Образование, основными функционально-целевыми задачами которой являются: организация предоставления дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, дополнительного образования детей (пять задач); создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми; создание условий для содержания детей в муниципальных образовательных организациях; осуществление мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству. Формулировки функционально-целевых задач соответствуют вопросам местного значения, основным и дополнительным правам органов местного самоуправления. Для каждой из названных задач производится проблемно-целевой анализ и формируется (при наличии проблем) соответствующий целевой проект.



В заключение рассмотрения Блока 3, необходимо отметить, что проектная организация деятельности органов местного самоуправления требует минимальных дополнительных затрат, связанных лишь со специализированной подготовкой муниципальных служащих.

**Проектирование и сопровождение реализации.** Проектирование и сопровождение реализации технологических документов, осуществляемые проектным офисом, включают разработку и мониторинг исполнения комплекса технологических документов — руководящих (Прогнозов, Стратегий, Программ и др.), плановых (планов реализации руководящих документов) и диспетчерских (графиков реализации плановых документов).

Технология МЦПБ предполагает разработку трех блоков руководящих документов — Целеполагания, Программирования и Бюджетирования. К блоку Целеполагания относятся Прогнозы (социально-экономического развития, отраслевые и бюджетные), Стратегии (социально-экономического развития и отраслевые) и Схемы территориального планирования муниципальных районов и Генеральные планы городских округов и городских и сельских поселений.

К блоку Программирования относятся Муниципальные программы, Адресные инвестиционные программы и Бюджетные программные фрагменты (фрагменты муниципальных и инвестиционных программ, на основании которых разрабатываются расходные составляющие бюджета муниципального образования).

К блоку Бюджетирования относятся бухгалтерские и управленческие составляющие бюджета муниципального образования — План доходов, План расходов и План инвестиций. Бухгалтерские планы разрабатываются в структуре соответствующих бюджетных классификаций, управленческие (расходов и инвестиций) — в структуре функционально-целевых задач.

Технологические документы МЦПБ реализуются в четырех календарных циклах — стратегическом (6 лет в трехлетней структуре с прогнозным периодом от 2 до 6 лет), тактическом (3 года в годовой структуре с прогнозным периодом 2 года), оперативном (1 год с прогнозным периодом 2 года) и операционном (1 год в квартально-месячной структуре и диспетчерским периодом равным 1 недели). Прогнозный период первых трех календарных циклов обеспечивает возможность скользящего 6-летнего, 3-летнего и годового проектирования с прогнозом на 2 года. Диспетчерский период четвертого календарного цикла совпадает с циклом проведения еженедельного оперативного совещания органов муниципальной исполнительной власти и позволяет своевременно реагировать на возникающие проблемы. Исполнительная отчетность предусмотрена начиная с месячного периода.

Важной особенностью календарной цикличности технологических документов МЦПБ является обеспечение их совпадение с шестилетним президентским циклом. В соответствии с этим, следующий стратегический цикл документов МЦПБ должен приходиться на 2019-2024 годы. Последующие стратегические циклы приходятся на 2025-2030 годы, 2031-2036 годы и т. д. Такое совпадение циклов обеспечивает возможность учета в деятельности органов местного самоуправления стратегических приоритетов государственной политики, которые формулируются в год избрания Президента Российской Федерации на шесть последующих лет.

**Ответственное исполнение и отчетность.** Центрами ответственности по исполнению (разработка графиков, диспетчеризация и отчетность) технологических документов МЦПБ являются экономические и финансовые (общая организация и контроль), а также отраслевые (по принадлежности целевых проектов и программ) подразделения местной администрации.

Сроки отчетности и формирования предложений по корректировке технологических документов совпадают с календарной структурой технологических документов. По документам стратегического цикла отчетные доклады и корректировка выполняются каждые три года, по документам тактического и оперативного циклов — ежегодно. Отчетность по документам операционного цикла выполняется ежемесячно.

Существенной особенностью этого блока технологии МЦПБ является организация диспетчерского режима исполнения технологических документов и разработка отчетных документов как для проектного офиса, так и для граждан. Последние публикуются на официальном сайте местной администрации.

Для успешной реализации технологии МЦПБ разработаны алгоритм внедрения, типовой план адаптации и опытной эксплуатации технологии в администрации конкретного муниципального образования, включающий макеты соответствующих правоустанавливающих и методических муниципальных актов, а также программа подготовки муниципальных служащих.

Применение единой функционально-целевой структуры комплекса технологических документов существенно упрощает процесс проектирования и мониторинга результатов деятельности органов муниципальной исполнительной власти, что позволяет сосредоточить внимание на проблемно-целевом анализе и разработке соответствующих программно-проектных мероприятий. Это, в свою очередь, обеспечивает повышение результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления в целом.

**А. В. Сафонова**

*Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, г. Новосибирск*

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД  
КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ  
РАЗВИТИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА**

Согласно концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года одним из направлений перехода к социально ориентированному типу экономического развития является поддержка и стимулирование развития малого бизнеса<sup>1</sup>. На сегодняшний день объем доли малого и среднего бизнеса в ВВП России согласно сведениям, указанным в докладе о мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации за 2015 год находится на уровне 20—21 %, на малые и средние компании приходится только 5—6 % от общего объема основных средств и 6 % от объема инвестиций в основной капитал в целом по стране<sup>2</sup>, что является довольно низким показателем в сравнении с развитыми странами.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года», стратегическим ориентиром является увеличение доли малых и средних предприятий в валовом внутреннем продукте в 2 раза (с 20 % до 40 %), что будет соответствовать уровню развитых стран.

Одним из наиболее эффективных механизмов стимулирования малого бизнеса является поддержка в сфере государственных и муниципальных закупок. На сегодняшний день, государственная политика в этой сфере является одной из наиболее важных областей регулиро-

---

<sup>1</sup> *Распоряжение* Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")

<sup>2</sup> *Доклад* о мерах по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. Москва. Кремль. 2015 // Государственный совет Российской Федерации

вания. В связи с тем, что закупки осуществляются за счёт государственного бюджета, Правительство уделяет особое внимание сфере государственного заказа.

К мерам, принимаемым для поддержки малого предпринимательства в сфере закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ), относится требование к Заказчикам об обеспечении доли закупок у субъектов малого предпринимательства. В настоящее время обязательная квота закупки у субъектов малого предпринимательства (далее — СМП, малый бизнес) — 15 % от совокупного годового объема закупок. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн. руб.

Установление требования для государственных и муниципальных заказчиков в части обязательства привлекать малый бизнес действительно стимулирует российский малый бизнес в отличие от таких финансовых инструментов поддержки, как гранты и субсидии. Условия отнесения к категории субъектов малого или среднего предпринимательства установлены ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». К малым предприятиям относятся индивидуальные предприниматели и крестьянско-фермерские хозяйства, юридические лица численностью до 100 человек включительно и выручкой не более 400 млн. руб.

Законом № 44-ФЗ контрактной системе также установлен максимальный размер обеспечения заявок на участие в конкурентных процедурах, и он не должен превышать 2 % начальной (максимальной) цены контракта. Это является дополнительным стимулом для участия малого бизнеса в конкурентных процедурах выбора поставщика для обеспечения государственных нужд. Стоит заметить, что для СМП, основной проблемой которых выступают ограниченные финансовые возможности, крайне важна законодательно установленная гарантия невысокой цены обеспечения заявки.

Директор Департамента развития контрактной системы Чемерисов М. В. отмечает, что нововведение Закона № 44-ФЗ о сокращении сроков взаиморасчётов заказчиков с СМП позволило устранить серьезное препятствие для роста заинтересованности малого бизнеса в участии в закупках. В 2017 году в силу вступили изменения в Закон № 44-ФЗ, согласно которым в контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства, включается обязательное условие об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результа-

тов), оказанной услуги, не более чем в течение пятнадцати рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке. Данное нововведение дополнительно повысит привлекательность участия в закупках для малого бизнеса.

Среди мер поддержки СМП Законом № 44-ФЗ предусмотрена возможность заказчика при определении подрядчика установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся субъектом малого предпринимательства, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков из числа СМП, социально ориентированных некоммерческих организаций. С 2017 года законодательство о контрактной системе предусматривает обязанность включать типовые условия контрактов для Заказчика, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 23.12.2016 № 1466 «Об утверждении типовых условий контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций». Данное постановление вводит такие нормы для подрядчиков, как привлечение субподрядчиков из числа СМП в объеме не менее чем 5 % от цены контракта, обязанность оплачивать поставленные субподрядчиком, соисполнителем товары, выполненные работы, оказанные услуги в течение 30 дней с даты подписания поставщиком (подрядчиком, исполнителем) документа о приемке товара и другие нормы, в том числе касающиеся отчетности, а именно, в срок не более пяти рабочих дней со дня заключения договора с соисполнителем представить заказчику:

- декларацию о принадлежности соисполнителя к СМП;
- копию договора, заключенного с таким соисполнителем, заверенную поставщиком.

Данные меры по сути своей устанавливают четкий механизм привлечения субподрядчиков из числа СМП, а также устанавливают обязанности для подрядчиков по оплате контрактов в установленные сроки, а также вводят гражданско-правовую ответственность за неисполнение указанных норм. Для малого бизнеса, это, безусловно, дополнительные гарантии, повышающие привлекательность работы в указанном секторе.

В целом, сопоставление статистики позволяет сделать вывод, что с 2014 года число контрактов, заключенных с представителями малого бизнеса, неуклонно растёт. Рассматривая динамику активности субъектов малого предпринимательства в области государственных и муниципальных закупок, можно определить, что количество заключенных контрактов возросло именно после принятия Закона № 44-ФЗ, то

есть после введения новых механизмов регулирования участия малого бизнеса в госзакупках<sup>1</sup>.

Вместе с вышесказанным следует отметить, что существуют также проблемы по развитию конкуренции в сфере закупок, которые отмечены в докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации:

— преднамеренное ограничение здоровой конкуренции в сфере закупок посредством искусственного укрупнения лотов за счет необоснованного включения в один и тот же лот не связанных между собой товаров, работ, услуг (что отсекает от участия в закупках поставщиков, не имеющих финансовых возможностей предоставить обеспечение заявки), либо же их необоснованного избыточного дробления в случаях однородности и связанности между собой предметов закупки (что, в свою очередь, позволяет уклониться от конкурентных способов определения поставщиков);

— острым остается вопрос оплаты товаров (услуг, работ) по контрактам. В настоящее время большинство заказчиков не устанавливают аванс, в результате чего поставщики не заинтересованы в участии в закупках, т. к. они тратят значительные средства на подготовку заявки, на обеспечение и исполнение контракта, а оплата от заказчика поступает только после исполнения контракта, зачастую с сильной задержкой.

— в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок. Однако на настоящий момент заказчики продолжают закупаться у хозяйствующих субъектов, не относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе в рамках закупок, размещенных у единственного поставщика. При этом в расчет совокупного годового объема закупок не включаются закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Таким образом, закупая услуги у единственного поставщика, заказчик тем самым автоматически уменьшает объем услуг, подлежащих закупке у субъекта малого предпринимательства;

— рассмотрение жалоб о правомерности поведения государственного и муниципального заказчика осуществляется ФАС России, которая вправе приостановить определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в части заключения контракта до рассмотрения жалобы по существу. Однако отсутствует возможность приостановить конкурс-

---

<sup>1</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации // [Электронный ресурс]. <http://p.120-bal.ru/doklad/29328/index.html?page=10>

ные процедуры в случае оспаривания решения ФАС России в суде. Пока будет длиться судебное производство, срок исполнения контракта завершится. По этой причине в настоящее время решения ФАС России обжалуются крайне редко — такие сроки судебного процесса делают бессмысленной процедуру обжалования;

— отсутствует «пошагово» прописанный механизм возврата обеспечения исполнения контракта пропорционально выполненным обязательствам, необходимо внесение изменений в статью 96 Закона № 44-ФЗ<sup>1</sup>;

— учитывая развитие в России электронного документооборота целесообразным и более практичным был бы перевод по возможности всех «бумажных» процедур в сфере закупок в электронный формат. На сегодня такой процедурой является конкурс согласно Закону о контрактной системе. Говоря о конкурсе, как способе определения поставщика в рамках Закона № 44-ФЗ, необходимо также сказать, что процедура нуждается в пересмотре, так как сегодня это самый коррупционный способ закупки, который позволяет заказчикам совершенно легально выбрать нужного поставщика, путём компиляции нужных критериев оценки заявок.

— осуществляя формирование конкурсной документации, заказчики довольно часто указывают такие узкие критерии к товару, что фактически приводит к указанию на конкретную марку (поставщика, производителя), тем самым формируя жесткие условия для участников конкурса и ограничивая конкуренцию на рынке.

Как уже говорилось выше, статьей 30 Закона № 44-ФЗ установлено, что в объеме закупок у СМП учитываются контракты, заключенные с участником, не являющимся СМП, условием исполнения которых является привлечение к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП. По данным Минэкономразвития России объем закупок, размещенных у СМП за 2015 год составил 9,7 %. Вместе с тем, нормы Закона № 44-ФЗ не содержат механизма отбора и администрирования привлечения при исполнении контракта СМП в качестве субподрядчика, а также запрета привлечения в качестве соисполнителей по контракту организаций, аффилированных с генеральным подрядчиком.

Нельзя не сказать и еще об одном важном факторе, снижающем конкуренцию в сфере закупок — это уровень компетентности потенциальных поставщиков, относящихся к категории малых предприятий, который остается на низком уровне. Умение поставщика грамотно осуществить закупку с момента подачи конкурсной документации до

---

<sup>1</sup> Доклад о состоянии конкуренции в РФ ФАС России

момента завершения закупки является основой эффективного исполнения государственного контракта. По словам генерального директора Национальной ассоциации институтов закупок, Сергея Габестро, «проблема малого бизнеса заключается в низком уровне их профессионализма в сфере госзакупок».<sup>1</sup>

Итак, мы обзорно рассмотрели некоторые практические моменты применения норм Закона № 44-ФЗ с точки зрения поддержки субъектов малого предпринимательства. В результате анализа вышеуказанных фактов становится очевидным, что переход в 2014 году на контрактную систему значительно увеличил долю участия малого бизнеса в закупках для государственных и муниципальных нужд. Нельзя не признать, что поддержка малого предпринимательства при осуществлении государственными и муниципальными заказчиками закупок — один из немногих реально работающих механизмов, о чем свидетельствует объем таких закупок, выросших более чем в два раза. При этом законодательство о контрактной системе требует дополнительного усовершенствования и доработки для большей привлекательности рынка государственных и муниципальных закупок для малого бизнеса и выполнения стратегических задач по развитию экономики Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Объединенная редакция изданий Мэра и Правительства Москвы «Московские торги» // [Электронный ресурс] [http://moscowtorgi.ru/ne-ws/Kontraktnaya\\_sistema/1794/](http://moscowtorgi.ru/ne-ws/Kontraktnaya_sistema/1794/).



**А. В. Сигарев**

*Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, г. Новосибирск*

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Автор данной статьи неоднократно принимал участие в публичных слушаниях, проводимых органами местного самоуправления города Новосибирска. Участие в этих мероприятиях каждый раз заставляло задуматься об их смысле, целесообразности и эффективности.

Как известно, публичные слушания представляют собой одну из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Реализация этой формы связана с целым рядом проблем<sup>1</sup>. Представляется, что законодатель заложил в институт публичных слушаний некоторое внутреннее противоречие: с одной стороны, в определенных случаях публичные слушания должны проводиться обязательно. С другой стороны, результаты этих слушаний не имеют обязательной силы. Органы местного самоуправления вправе принять муниципальный правовой акт, даже если в ходе публичных слушаний он получил отрицательную оценку.

Публичные слушания — это действенная и наиболее апробированная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления<sup>2</sup>. Ежегодно в стране проводятся десятки тысяч таких мероприятий. В то же время, практика проведения публичных слушаний достаточно противоречива. По вопросам, не имеющим большого общественного резонанса (например, обсуждение проекта местного бюджета и отчета о его исполнении), публичные слушания проводятся в основном формально. И, наоборот, по таким вопросам, как землепользование, застройка территории, внесение существенных поправок в устав муниципального образования, публичные слушания могут проходить бурно, конфликтно, с большим количеством участников.

В качестве примеров наиболее скандальных публичных слушаний в городе Новосибирске можно привести слушания 23 августа 2013 года по вопросу отмены второго тура голосования при избрании

---

<sup>1</sup> См.: Сигарев А. В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 70—72.

<sup>2</sup> Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 17—22.

мэра Новосибирска. Публичные слушания проводились в Совете депутатов города Новосибирска при большом стечении народа. Несмотря на то, что все выступающие высказались против данного проекта, он был одобрен в угоду политической конъюнктуры.

Еще один скандальный пример — публичные слушания 9 ноября 2015 года по поводу изменения правил застройки и землепользования. Рассматривалось множество вопросов, среди которых был один наиболее острый — проект застройки лесного участка в Советском районе (сами слушания проводились в администрации Октябрьского района). Участники слушаний выступали за сохранение леса, однако в итоге было принято решение в пользу строительства.

Сталкиваясь с подобными ситуациями, граждане задаются вопросом — зачем вообще проводить публичные слушания, если они не влияют на итоговое решение?

Здесь необходимо задуматься над тем, с какой целью законодатель ввел институт публичных слушаний в системе местного самоуправления.

В определенной мере ответ на этот вопрос дал Конституционный Суд РФ в 2010 году: «Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу [статьи 3](#) Конституции РФ и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Определение* Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 N 931-О-О "По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной

Как следует из приведенного фрагмента решения Конституционного Суда РФ, цель публичных слушаний — это получение общественной оценки правового акта. Однако следует сделать важное уточнение: речь идет об оценке не со стороны всего местного сообщества, а лишь со стороны участников слушаний.

Цель публичных слушаний не может заключаться в объективном выявлении общественного мнения по тому или иному проекту муниципального правового акта, получении некоего «среза» общественного мнения. Для этого больше подходит другая предусмотренная законом форма участия граждан в местном самоуправлении — опрос граждан.

Особенность публичных слушаний состоит в том, что граждане принимают в них участие в инициативном порядке. Причем, как показывает практика, наиболее мотивированы в участии те граждане, которое **отрицательно** относится к выносимому на слушания проекту. Например, на публичные слушания по вопросам застройки той или иной территории приходят жители, резко негативно относящиеся к такой застройке для того, чтобы выразить свой протест. Тогда как жители, нейтрально или положительно относящиеся к таким планам, на публичные слушания обычно не приходят. Поэтому можно утверждать, что даже если 100 % участников публичных слушаний выразили отрицательное мнение по рассматриваемому проекту — это не означает, что все жители муниципального образования также единодушно его отвергают.

**Из сказанного следует один простой вывод — публичные слушания не могут выступать объективным индикатором общественного мнения и должны использоваться совместно с другими формами его выявления — например, опросом граждан.**

По сути, публичные слушания — это своего рода «площадка» для выражения мнения наиболее активными гражданами, имеющими особую (как правило, отрицательную) позицию по тем проектам, которые предлагают органы местного самоуправления. Разделяют ли эту позицию другие жители — не известно. С учетом этого результаты публичных слушаний не имеют и не могут иметь императивного значения для принятия решения. Тем не менее, граждане, отрицательно относящиеся к рассматриваемому проекту, безусловно, имеют право быть услышанными. Причем формат публичных слушаний создает для этого больше возможностей, чем, например, собрания, конференции, ми-

---

деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2011.

тинги и демонстрации, поскольку подразумевается, что на слушаниях непосредственно присутствуют представители органов местного самоуправления.

Публичные слушания на сегодняшний день выступают каналом отрицательной обратной связи между населением и органами местного самоуправления. Исходя из этого, **критерием эффективности публичных слушаний должна быть возможность выражения гражданами критического отношения к проекту муниципального правового акта и возможность донести это мнение до органов, уполномоченных на принятие этого проекта.**

К сожалению, во многих муниципальных образованиях нашей страны практикуется противоположный подход — стремление органов местного самоуправления всеми способами нейтрализовать, минимизировать критический настрой участников публичных слушаний. Для этого наработан целый набор нехитрых приемов<sup>1</sup>: назначение слушаний в заведомо неудобное время в неудобном месте, отсутствие информации о месте и времени, внезапный перенос слушаний, приглашение «массовки», подмена проектов, выносимых на слушания, «забалтывание» острых вопросов и т. п.

Подобные манипуляции дискредитируют не только институт публичных слушаний, но идут в разрез с самой сущностью местного самоуправления как формы народовластия.

Можно предложить ряд мер, направленных на повышение объективности и эффективности публичных слушаний (эти меры как раз и призваны противостоять наиболее распространенным манипулятивным приемам):

1. Жители муниципального образования должны быть реально, а не формально оповещены о предстоящих публичных слушаниях. Это значит, что должны быть использованы одновременно несколько способов информирования (местная газета, интернет-сайт органа местного самоуправления, объявления в общественных местах, возможно использование социальных сетей). Небольшое объявление в местной газете конечно же не может рассматриваться адекватным средством оповещения граждан.

2. Место, в котором проводятся публичные слушания, должно быть реально доступно для лиц, желающих принять в них участие. Речь идет не о формальном нахождении этого помещения на территории данного поселения, а о его реальной доступности с учетом разме-

---

<sup>1</sup> Винник Н. В. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 20—23

ров территории и транспортных маршрутов. Например, если рассматриваются вопросы застройки определенного микрорайона в городе, то и публичные слушания должны проводиться на территории этого микрорайона, а не на другом конце города.

3. Время, на которое назначены публичные слушания, должно быть удобным для граждан. Очевидно, что проведение публичных слушаний в рабочий день и в рабочее время «отсекает» от участия в них все работающее население. Представляется, что это должно быть вечернее время или выходной день. Перенос времени допустим лишь в исключительных случаях.

4. Текст проекта, выносимого на публичные слушания, должен быть доступным для граждан как в электронном, так и бумажном виде. Желательно, чтобы текст был роздан участникам публичных слушаний.

5. Публичные слушания должны начинаться с выступления инициатора принятия рассматриваемого муниципального правового акта. Важно, чтобы его аргументы прозвучали «в живую».

6. Должна быть обеспечена реальная независимость экспертов, приглашенных для оценки выносимого на публичные слушания проекта. Для этого целесообразно дать право группам граждан, общественным организациям приглашать своих экспертов.

7. Повестка публичных слушаний не должна быть перегружена множеством вопросов. Наиболее острые вопросы должны рассматриваться в начале.

8. В помещении для публичных слушаний должны быть созданы комфортные условия для длительного обсуждения (места для всех участников, освещение, вентиляция, отопление, микрофон, вода и т. п.).

9. На публичных слушаниях должны присутствовать депутаты представительного органа муниципального образования, должностные лица местной администрации. Это принципиальное условие. Смысл публичных слушаний состоит именно в том, чтобы донести непосредственно до них мнения участников. В противном случае публичные слушания превращаются в обычное собрание, где участники выступают сами перед собой.

10. Важно, чтобы на публичных слушаниях присутствовали представители средств массовой информации, возможна организация интернет-трансляции.

11. Наверное, самый важный момент — это формирование итогового документа по итогам публичных слушаний. Очевидно, что он должен реально отражать мнения выступающих. Недопустима ситуация, когда большинство участников выступили против проекта, а зара-

нее заготовленное итоговое заключение говорит о том, что проект в целом одобрен.

12. В случае, если орган местного самоуправления принимает муниципальный правовой акт, который получил отрицательную оценку на публичных слушаниях, мотивы такого решения должны быть максимально широко преданы гласности.

Позволим себе не согласиться с высказываемым в литературе мнением о необходимости установления минимальной численности участников публичных слушаний<sup>1</sup>. Установление такой численности приведет лишь к появлению «массовки» — лиц, организовано доставленных на это мероприятие с целью обеспечения необходимой численности (в этом качестве могут быть использованы студенты, работники бюджетных организаций и др.). По этой же причине не имеет смысла проводить голосование среди участников публичных слушаний.

Что касается правового регулирования публичных слушаний, представляется нецелесообразным перегружать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» детальными правилами. Эти вопросы должны регламентироваться муниципальными правовыми актами. Кроме того, элементарная честность в процессе организации и проведения публичных слушаний должна обеспечиваться нормами морали.

В заключение отметим, что значение публичных слушаний в системе местного самоуправления не следует ни преувеличивать, ни преуменьшать. Часто на публичных слушаниях преобладают эмоции и протестные настроения, мнения выступающих активистов не всегда это отражает позицию большинства населения муниципального образования. Тем не менее, должны быть созданы все организационно-правовые условия для того, чтобы граждане имели возможность выразить свое мнение. Нужно понять, что публичные слушания изначально предназначены для критики выносимых на них проектов, а не выражения «горячей поддержки».

Честность проведения публичных слушаний обеспечивает легитимность принимаемых решений.

---

<sup>1</sup> *Михеева Т. Н., Михеев Д. С.* Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 17—22.

**А. И. Соколова**

*Оренбургский институт (филиал) Университета им. О. Е. Кутафина,  
г. Оренбург*

## **РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ УЧАСТИЯ ЖИТЕЛЕЙ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Состояние местного самоуправления в настоящее время обусловлено тенденцией по укреплению государственности в России, реализуемой в рамках принятия и последовательного корректирования Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — закон о местном самоуправлении). Представляется, что совокупность решений законодателя в муниципально-правовой сфере, острый кризис в которой образовался с момента введения института перераспределения полномочий<sup>2</sup>, можно уверенно считать реформой местного самоуправления в современной России.

Целью каждого изменения положений закона о местном самоуправлении являлись централизация власти и усиление влияния региональных и федеральных государственных органов в муниципальных образованиях. Необходимо отметить, что даже в тех случаях, когда законодатель в качестве корректирования нормы установил альтернативные варианты, в частности, как в определении порядка наделения полномочиями главы муниципального образования, на местах нововведение воспринимается как непосредственное руководство к действию. Так, в абсолютное большинство уставов вносятся изменения в соответствии с последним из предложенных вариантов<sup>3</sup> — по государственлению местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> См.: *Федеральный закон* от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Российская газета*. 2014. № 121.

<sup>3</sup> См., напр.: *Шугрина Е. С.* Мониторинг реализации федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ // *Доклад о состоянии местного самоуправления в Рос-*

Формируется представление, что современная реформа местного самоуправления потенциально несет в себе позитивные преобразования. К таковым можно отнести сужение круга полномочий органов местного самоуправления в силу их перераспределения, которое опосредует сокращение вопросов местного значения, что существенно облегчит их решение. Повышение эффективности власти на местах достигается посредством фактического введения принципа профессионализма муниципальной службы в правовой статус главы муниципального образования, избранного на должность в результате конкурсных процедур. Формальное увеличение доходной базы местных бюджетов произойдет за счет укрупнения муниципальных образований и объединения финансовых поступлений в казну ранее самостоятельных поселений в единый бюджет городского округа, это же преобразование значительно облегчит реализацию государственного контроля в сфере местного самоуправления. Приравнивание согласия представительного органа к учету мнения населения существенно упростит процедуру территориальных преобразований. Подобные необходимые для централизации власти начала можно определить в любом из последних преобразований, однако они же несут в себе и разрушительные для общей идеи местного самоуправления последствия, поскольку все больше отдаляют действительные общественные отношения от принципа самостоятельности местного самоуправления<sup>1</sup>, как основы конституционного строя государства. Формальных противоречий реформы местного самоуправления положениям Конституции Российской Федерации в настоящее время установить не представляется возможным, что и недопустимо в силу ч. 1 ст. 15 Основного закона государства, однако фактически преобразования в муниципально-правовой сфере «блокируют» возможность развития местного самоуправления.

Несмотря на указанное, представляется, что сохранить и даже развить идеи местного самоуправления в условиях централизации власти возможно за счет тщательно проработанной концепции. Основным источником «жизнеспособности» местного самоуправления, реального воплощения принципа его самостоятельности, на наш взгляд, может и должно стать развитие форм непосредственной демократии, поскольку фактически решение вопросов местного значения органами местного самоуправления, как и порядок их формирования централизованы,

---

оссийской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2016. С. 40.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 21 июля 2014 г. // Российская газета. 1993. (№ 237). Ст. 12.



«огосударствлены», однако *умалить самостоятельность населения* в управлении делами муниципального образования *можно будет только* прямо *нарушая основной закон* государства.

Первопричиной сохранения самостоятельности местного самоуправления и развития форм малой демократии является тот факт, что оно потенциально является идеальной площадкой для формирования гражданского общества, а, следовательно, и правового государства. Важно отметить, что вопросы государственного и местного значения принципиально отличаются друг от друга — для решения первых необходимы специальные профессиональные знания, не ограниченные узкими сферами юриспруденции, экономики и управления. Однако в вопросах местного значения именно население муниципального образования может обозначить реальные задачи с точки зрения интересов местного сообщества. Так, на наш взгляд, в рамках нормоконтроля население правомочно определять целесообразность предложенного властями решения, при принятии муниципальных правовых актов: отвечать на вопрос, существует ли необходимость правового регулирования данной сферы общественных отношений. Действительно «профессиональный» субъект, способный осуществлять контроль по критерию целесообразности за актами и действиями правового характера в муниципальном образовании — это только его житель.

Население муниципального образования, являясь социальной основой правового государства, потенциально способно вносить конкретные предложения по совершенствованию правоприменительной деятельности, осуществлять собственный контроль за актами и действиями правового характера, результаты которого не могут быть нивелированы — в таком случае население должно обладать и мерами воздействия на представителей власти.

В данном аспекте представляется важным указать на необходимость наличия у граждан, ведущих диалог с органами власти, уже сформированного правосознания. С обыденным правопониманием населения взаимодействие будет невозможным, предложения, исходящие от общества, не будут конструктивными. И эта мысль уже была озвучена столетие назад — даже в годы революционных событий отмечалась утопичность возможности «кухарок по управлению государством»<sup>1</sup>. Результаты советского периода развития России только подтвердили невозможность управления государством народными массами, не объединенными в общество граждан с высоким уровнем право-

---

<sup>1</sup> *Ленин В. И.* Удержат ли большевики государственную власть? // *Полное собрание сочинений.* Изд 5-ое. Изд-во Политической литературы: М., 1969. Т. 34. С. 315.

сознания. Одно из возможных решений данного вопроса видится в популяризации в средствах массовой информации, на интернет-порталах, в том числе в социальных сетях правовых установлений в адаптированной, упрощенной для восприятия форме.

Однако желание участвовать в решении вопросов у населения муниципального образования опосредуется не только обретением высокого уровня правосознания, но и уверенностью в том, что *голос и мнение каждого* не только будет учтено, но при объективной обоснованности *может изменить позицию представителей власти*, заблокировать их постановления.

Очень перспективным в свете развития системы участия жителей в местном самоуправлении является деятельность сельских старост. Исходя из степени обязательности их решений для населения и представителей власти, данную форму непосредственной демократии можно отнести к консультативной, приравняв к опросам населения, конференциям, поскольку возможности сельского старосты по оказанию мер воздействия на власть для защиты интересов населения не предусматриваются. Общественная правовая природа института и фактическое установление самовыдвижения в качестве приоритетной формы определения кандидатов в сельские старосты позволяет сделать вывод о том, что обретают рассматриваемый статус наиболее активные в социальном и правовом аспектах деятельности жители муниципальных образований. Подобного рода «посредник» между властью и жителем муниципального образования необходим системе местного самоуправления для того, чтобы показать последнему его реальные возможности по самостоятельному решению вопросов местного значения. Поскольку сельский староста в абсолютном большинстве случаев не наделен ни специальными полномочиями, ни дополнительным финансированием, ни особыми средствами или механизмами, с помощью которых он активно участвует в местном самоуправлении, изменяет негативное для населенного пункта положение вещей, то есть является таким же жителем села как и все, его деятельность явственно может стать залогом зарождения интереса в развитии собственной территории у каждого жителя. Востребованной в свете последних территориальных преобразований в сфере местного самоуправления видится возможность обретения собственных сельских старост городскими поселениями, например, в рамках аналога единоличного органа ТОС, частью территории муниципального образования или несколькими населенными пунктами, объединенными общей территорией в границах одного городского округа.

В настоящее время ряд форм непосредственной демократии, которые условно могут быть объединены в деятельность по обществен-

ному нормоконтролю в сфере местного самоуправления, на наш взгляд, являются перспективным способом формирования гражданского общества, так как представляет собой постепенно развивающийся механизм взаимодействия населения и органов власти в процессе принятия и применения нормативных правовых актов. Для преодоления формальности, нежизнеспособности общественного контроля в сфере местного самоуправления и привлечения к решению вопросов местного значения жителя муниципального образования с высоким уровнем правосознания необходимо придать императивный характер результатам такого контроля.

Обязательность учета результатов контроля населения независимо от формы его проведения: от публичных слушаний<sup>1</sup> до консультативных опросов — позволит в случае нецелесообразности принятого решения его отменить, а в случае его обоснованности представителям власти найти дополнительные аргументы в поддержку своей позиции, тем самым повысить как свой авторитет, так и правосознание жителей, а также легитимировать свои решения последующим их одобрением населением. Возможными преобразованиями в данной сфере видится возложение обязанности на органы и должностные лица, уполномоченные в сфере муниципального нормотворчества, информировать субъектов общественного контроля о результатах реализации итогового документа контрольной деятельности. Представляется, что уклонение от рассмотрения итогового документа общественного нормоконтроля должно стать основанием для обращения его субъектов в суд.

В рамках реализации форм непосредственной демократии, которые носят императивный характер, решения, принимаемые непосредственно населением, являются обязательными для представителей власти, таким образом, представляется, что последствия рассмотренной проблемы должны быть нивелированы. Однако в реализации первостепенных согласно буквальному толкованию ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации форм осуществления местного самоуправления — референдума и выборов, существуют преграды объективного характера, не способствующие заинтересованности населения в участии в них. Например, согласно ч. 1 ст. 23 Закона о местном самоуправлении посредством муниципальных выборов формируется депутатский корпус, иные выборные органы местного самоуправления и наделяются полномочиями выборные должностные лица<sup>2</sup>. Как уже отмечалось, на практике значи-

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Соколова А. И.* Публичные слушания как форма нормоконтроля // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА (выпуск тридцатый). Оренбург. 2016. С. 46—51.

<sup>2</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2003. № 40. Ст. 3822.

тельно сужается перечень выборных субъектов муниципального права. В законе предусматривается возможность избирать иные, кроме представительных, органы местного самоуправления, однако подобные случаи составляли скорее исключение из общего правила ранее, в настоящее время не встречаются и вовсе. В то время как подмена демократии администрированием и рассмотрение государственного аппарата первоисточником муниципальной власти, приведет к краху самостоятельности местного самоуправления. Как бы демократично не выглядели косвенные выборы — формирование муниципальной власти через многоступенчатую систему выборщиков с активным участием представителей власти субъекта Российской Федерации — содержательно они будут определять организационную структуру местного самоуправления исключительно в интересах региональной власти. Подобная политика государства уже на начальном этапе отделит представителей власти от населения муниципального образования, что сведет к минимуму возможность совместно и с учетом интересов жителей решать вопросы местного значения.

Обусловленная предложенными изменениями активная гражданская позиция жителей муниципального образования с уже сформированным высоким уровнем правосознания будет способствовать созданию объективно востребованных муниципальных правовых актов, являться залогом эффективного местного самоуправления и построения правового государства.

**Т. В. Сумская**

*Институт экономики и организации промышленного производства  
СО РАН, Новосибирский государственный университет экономики  
и управления (НИИХ), г. Новосибирск*

## **ОСОБЕННОСТИ СУБФЕДЕРАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

Анализ структуры доходов бюджетов территорий, их расходов, а также определение уровня бюджетной устойчивости является важным направлением бюджетного анализа. Его результаты можно использовать при оценке эффективности субфедеральной бюджетной политики. В структуре доходных источников выделяются налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из вышестоящего бюджета. Соотношение налоговых и неналоговых (полученных) доходов и безвозмездных перечислений является репрезентативным для оценки уровня экономической самостоятельности территории.

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня важное значение имеет оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития территорий. Для этой цели возможно использование характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств муниципалитетам из областного бюджета. В качестве характеристик неоднородности совокупности предлагается использовать размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации. С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться.

Для оценки того, насколько качественно действующая система межбюджетных отношений справляется со своими функциями можно использовать ранжирование территорий по показателям полученных и располагаемых бюджетных доходов. При этом интерес представляют не сами ранги, а их изменение в процессе межбюджетного регулирования. Данное изменение можно оценить с помощью расчета коэффициентов корреляции Спирмена и Кендалла. Очевидно, что нормальная система межбюджетного регулирования не должна допускать резких и малообоснованных изменений рангов территорий, т. е. коэффициенты корреляции должны быть близки к 1.

Для ответа на вопрос, служат ли средства, передаваемые из вышестоящего бюджета органам власти нижестоящего уровня, целям выравнивания бюджетной обеспеченности, предлагается оценить зависимость между размерами средств, поступающих в местные бюджеты из бюджета области в расчете на душу населения и среднедушевыми налоговыми и неналоговыми бюджетными доходами путем оценки следующего уравнения:

$$T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i,$$

где  $T_i$  — перечисления из вышестоящего бюджета в бюджет  $i$ -ой территории в расчете на душу населения,  $R_i$  — налоговые и неналоговые доходы  $i$ -той территории на д. н.

Важным направлением бюджетного анализа является выявление наличия стимулов к увеличению собираемых на территории налогов для муниципалитетов рассматриваемого региона. Направленность данных стимулов можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т. е. по увеличению предполагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль:

$$(Y_{it} - Y_{it-1}) = \beta + \alpha \cdot (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it},$$

где  $Y_{it}$ ,  $Y_{it-1}$  — располагаемые доходы  $i$ -го муниципалитета в году  $t$ ,  $X_{it}$ ,  $X_{it-1}$  — налоговые доходы  $i$ -го муниципалитета в году  $t$ .

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии  $\alpha$  должен быть статистически незначим, если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значим (положительным или отрицательным).

Рассмотрим применение предложенной методики анализа региональных и местных бюджетов для муниципальных образований Новосибирской области (МО НСО). Прежде всего, было проанализировано распределение доли полученных доходов в совокупном доходе местных бюджетов области за период 2008 — 2015 годов<sup>1</sup>. Результаты расчетов представлены в табл. 1.

---

<sup>1</sup> Анализ проводился на основе данных по административным районам (30) и городским округам (5) Новосибирской области.

Таблица 1

### Распределение доли полученных доходов МО НСО

Интервал доли доходов, %	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0—10	12	9	13	14	14	17	7	8
10—20	10	13	12	11	11	11	19	18
20—30	7	5	4	5	4	2	3	3
30—40	3	5	3	2	1	1	1	3
40—50	1	0	1	0	3	1	2	1
50—60	1	2	1	0	0	2	1	1
60—70	1	1	1	2	2	0	2	1
70—80	0	0	0	1	0	0	0	0
Свыше 80	0	0	0	0	0	1	0	0

Как видно, доля полученных доходов для большей части МО НСО находилась в 2008—2015 гг. в пределах 20 %, причем более чем для трети муниципальных образований в 2008, 2010-2013 гг., т. е. за пять лет из рассматриваемого восьмилетнего периода, доля налоговых и неналоговых доходов составляла менее 10 %.

Одним из недостатков системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне является высокая степень централизации доходов бюджетной системы, перекос в пользу средств бюджетного регулирования в структуре муниципальных доходов. Для проверки данного утверждения рассмотрим распределение доли безвозмездных перечислений в общих доходах муниципалитетов Новосибирской области (табл. 2).

Таблица 2

### Распределение доли безвозмездных перечислений в бюджетах МО НСО

Интервал доли перечислений, %	Количество муниципальных районов и городских округов, попавших в группу							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0—20	0	0	0	0	0	1	0	0
20—30	0	0	0	1	1	0	0	0
30—40	2	3	1	2	2	0	2	1
40—50	0	0	3	1	0	2	1	1
50—60	2	1	1	0	3	1	2	1
60—70	2	4	2	2	1	1	1	3
70—80	7	5	4	6	4	2	3	3
80—90	12	13	12	9	11	11	19	18
Свыше 90	10	9	12	14	14	17	7	8

Из таблицы 2 следует, что для большинства муниципалитетов области доля безвозмездных перечислений превышает 70 %, причем стабильно высоким на протяжении рассмотренного периода остается число территорий, для которых значение данного показателя свыше 80 %.

Рассмотрим анализ характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств бюджетам муниципальных образований. Оценивались названные показатели душевых полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области (табл. 3).

Таблица 3

### Показатели неоднородности уровня бюджетных доходов

Показатели	Полученные доходы								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Размах асимметрии	40,59	19,36	8,34	12,22	5,08	6,70	5,81	4,19	
Рассеивание МО	2626	2209	1915	2571	2244	2938	2609	2031	
Экссесс рассеивания	1,747	1,273	1,128	1,325	1,254	1,327	1,26	1,24	
Стандарт. отклонение	3868	3297	2598	4357	3182	4626	4211	2828	
Коэф. вариации, %	98,52	78,13	57,71	84,76	57,17	67,85	57,02	42,87	
	Располагаемые доходы								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Размах асимметрии	13,07	14,21	6,13	4,00	4,15	3,16	3,11	3,72	
Рассеивание МО	6219	6734	9461	7874	8742	10144	9366	10065	
Экссесс рассеивания	1,129	1,113	1,124	1,000	1,038	1,023	0,998	1,044	
Стандарт. отклонение	10217	9955	12219	11285	11954	13200	12252	12538	
Коэф. вариации, %	46,82	44,99	39,17	33,39	32,13	27,37	27,71	30,27	

Из табл. 3 следует, что размах асимметрии между муниципальными образованиями в Новосибирской области после перечисления средств местным бюджетам за период 2008—2015 гг. сокращается. Рассеивание муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых доходов в целом за рассмотренный период увеличивается. Рост стандартного отклонения располагаемых доходов по сравнению со стандартным отклонением полученных доходов объясняется тем, что в Новосибирской области все муниципалитеты получают перечисления из регионального бюджета. Поэтому оценивалось изменение неоднородности с учетом увеличения средней величины доходов местных бюджетов путем расчета коэффициента вариации. Показатель располагаемых доходов имеет гораздо меньший коэффициент вариации, т. е. неоднородность в бюджетных доходах по-



сле перечисления муниципалитетам средств из областного бюджета сокращается в 1,5—2,5 раза.

Значения коэффициентов ранговой корреляции Спирмена и Кендалла, рассчитанные для рядов полученных и располагаемых доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Новосибирской области на душу населения за период 2008-2015 гг. представлены в табл. 4.

Таблица 4

### Коэффициенты ранговой корреляции Спирмена и Кендалла

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Коэффициент ранговой корреляции Спирмена	-0,17	-0,17	-0,37	-0,47	-0,63	-0,44	-0,48	-0,48
Коэффициент ранговой корреляции Кендалла	-0,14	-0,16	-0,28	-0,37	-0,44	-0,33	-0,35	-0,34

Как свидетельствуют расчеты, в 2011—2015 гг. наблюдалась умеренная взаимосвязь между рангами полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов муниципалитетов области. В 2010 г. взаимосвязь была слабая. Расчеты за периоды 2008 и 2009 гг. не обнаружили наличия статистически значимой взаимосвязи между рангами полученных и располагаемых бюджетных доходов. Важно отметить, что в течение всего рассматриваемого периода взаимосвязь носила обратный характер, т. е. территории с большими значениями полученных бюджетных доходов, имели меньшие значения располагаемых доходов, т. е. доходов с учетом безвозмездных перечислений.

Рассмотрим, отвечают ли средства, передаваемые из областного бюджета органам местного самоуправления, цели внутрирегионального выравнивания. Результаты расчетов представлены в табл. 5.

Таблица 5

### Результаты оценки уравнения $T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i$

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
$R^2$	0,21	0,21	0,19	0,26	0,42	0,39	0,39	0,41
Оценка $\alpha$	19884	21444	36154	36126	47114	52399	52690	55877
t-статистика коэф-та $\alpha$	13,18	11,22	8,88	12,03	12,82	13,92	13,36	11,63

Окончание табл. 5

Показатель		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
95 % доверительный интервал для $\alpha$	нижняя граница	16810	17553	27873	39638	30015	44743	44669	46104
	верхняя граница	22958	25335	44435	54590	42237	60055	60712	65650
Оценка $\beta$		-0,92	-1,09	-2,21	-1,52	-2,78	-2,09	-2,15	-3,19
t-статистика коэф-та $\beta$		-2,91	-2,91	-2,81	-3,38	-4,84	-4,56	-4,61	-4,76
95 % доверительный интервал для $\beta$	нижняя граница	-1,56	-1,85	-3,81	-3,95	-2,43	-3,03	-3,09	-4,56
	верхняя граница	-0,28	-0,33	-0,61	-1,61	-0,60	-1,16	-1,20	-1,83

Таким образом, выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами. Т. е. с вероятностью ошибки 5 % можно сделать утверждение о том, что бюджетная политика в области в течение всего анализируемого периода направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований.

Рассмотрим предельный эффект увеличения налоговых доходов, поступающих в местные бюджеты, для того, чтобы выявить наличие и направления воздействия стимулов у территорий к увеличению полученных доходов. Результаты оценки представлены в табл. 6.

Таблица 6

**Результаты оценки уравнения  $(Y_{it} - Y_{it-1}) = \alpha + \beta (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it}$**

Показатель		2008—2009	2009—2010	2010—2011	2011—2012	2012—2013	2013—2014	2014—2015
$R^2$		0,10	0,26	0,27	0,64	0,22	0,67	0,96
Оценка $\alpha$		14743	200241	57365	68485	192035	-30782	-67182
t-статистика коэф-та $\alpha$		1,04	7,24	1,65	4,07	4,44	-1,04	-3,21
95 % доверительный интервал для $\alpha$	нижняя граница	-14126	143893	-13474	34219	104005	-90885	-109771
	верхняя граница	43612	256590	128203	102751	280064	29322	-24593
Оценка $\beta$		0,55	2,38	1,56	1,06	1,56	-1,40	0,86
t-статистика коэф-та $\beta$		1,95	3,31	3,43	7,54	3,00	-8,10	28,29
95 % доверительный интервал для $\beta$	нижняя граница	-0,02	0,92	0,63	0,78	0,50	-1,75	0,80
	верхняя граница	1,12	3,85	2,49	1,35	2,61	-1,05	0,92

Представленные результаты свидетельствуют о том, для случая 2008—2009 годов оцениваемая зависимость оказалась статистически

незначимой. Зависимости для периодов 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013 и 2014-2015 годов оказались статистически значимыми положительными, следовательно стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области. В случае 2013-2014 годов зависимость является статистически значимой отрицательной, следовательно, наблюдается направленность бюджетной политики на уменьшение доходов, собираемых на территориях муниципальных образований региона.

В целом по результатам проведенного исследования можно резюмировать, что одной из важнейших проблем создания эффективного местного самоуправления является его адекватное финансовое обеспечение<sup>1,2</sup>. Решение данной проблемы требует укрепления доходной базы местных бюджетов. Четкая система межбюджетных взаимоотношений имеет важное значение для развития государства. Процесс оказания финансовой помощи должен выступать вторичным по отношению к установлению собственной налоговой базы бюджетов каждого уровня. Для выполнения основополагающих принципов рационального формирования и эффективного функционирования всей национальной бюджетной системы необходимо четко и качественно установить критерии распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней.

---

<sup>1</sup> Левина В. В. О выравнивании бюджетной обеспеченности на региональном уровне // Финансы. 2011. № 10. С. 10—14.

<sup>2</sup> Багров В. М., Сорочайкин А. Н. Совершенствование бюджетного процесса на уровне муниципальных образований. // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 7 (108). С. 55—59.

**Н. В. Тонких**

*Уральский государственный экономический университет,  
Институт экономики Уральского отделения  
Российской академии наук, г. Екатеринбург*

## **АКТУАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ ЕКАТЕРИНБУРГА**

Екатеринбург является центральным административным муниципальным образованием Свердловской области и к настоящему времени накопил достаточно богатый опыт разработки документов стратегического планирования. Развитие города определяет сложная многоуровневая система планов, ключевым элементом которой наряду с Генеральным планом является Стратегический план развития города. Первая стратегия города разрабатывалась и утверждалась еще в 2001-2002 годах. Была проведена серьезная аналитическая работа по оценке текущего состояния социальной, экономической, экологической и других сфер городской среды. В качестве базового инструмента была использована методика SWOT-анализа. Сильные, слабые стороны, угрозы и возможности формулировались по следующим направлениям социоэкономики: сохранение и развитие человеческого потенциала; промышленно-финансовый сектор; жилищно-коммунальный комплекс города; рынок товаров и услуг; международные деловые коммуникации; транспортная система города; благоустройство и экология города; развитие гражданского общества и местного самоуправления; Генеральный план города. Оценка текущих проблем и дальнейшее определение приоритетных задач стратегии достигалось путем выработки компромиссного понимания перспектив развития города представителями различных социальных групп: предпринимателей, общественных организаций, органов власти и управления, науки. Процедура утверждения документа предусматривала широкое и гласное общественное обсуждение, в том числе публикацию проектов стратегических документов. Итоговый документ представлял собой комплекс материалов интегрирующих миссию, видение будущего, общие стратегические цели города, которые реализуются через стратегические направления и программы, программные мероприятия с указанием конкретного значения целе-

вых показателей. В механизме реализации стратегии предусмотрено закрепление зоны ответственности за достижение планового уровня целевого показателя за соответствующими комитетами Администрации города, в том числе в системе оценки эффективности и мотивации труда. Опыт показал эффективность данного подхода, стратегия не осталась «мертвым» документом, заложенные в ней цели и задачи были приняты в работу, многие из целевых параметров развития муниципального образования были достигнуты со значительным опережением сроков. По этой причине, а так же в связи с новыми тенденциями в экономике, политике, появлением Стратегии развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегический план города был актуализирован и утвержден решением Екатеринбургской городской Думы от 26.10.2010 № 67/30. В процессе актуализации была сохранена преемственность принципов, подходов, методов и механизмов разработки и реализации Стратегии. Миссия города не претерпела существенных изменений, все направления и программы развития города «работают» на «создание комфортной среды обитания для его жителей»<sup>1</sup>. В настоящее время проходит очередной этап актуализации Стратегического плана, обоснованием которого является Федеральный закон от 24.06.2014 № 172-ФЗ «О Стратегическом планировании в Российской Федерации», ряд других документов, в том числе местного значения<sup>2</sup>. Главный целевой вектор города в рабочей версии звучит следующим образом «обеспечение достаточного высокого и устойчиво повышающегося качества жизни нынешних и будущих поколений горожан».

Качество жизни — понятие многогранное, характеризующее, в том числе уровнем удовлетворенности потребностей населения в качественных и безопасных товарах и услугах. Данный аспект повышения качества жизни горожан решается в четвертом направле-

---

<sup>1</sup> *Стратегический план развития Екатеринбурга*. Екатеринбург: Изд-во ОАО «ИПП «Уральский рабочий», 2010. 279 с.

<sup>2</sup> *Постановление Администрации города Екатеринбурга от 01.06.2015 № 1407 «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Формирование документов долгосрочного (стратегического) планирования социально-экономического развития муниципального образования «город Екатеринбург»*.

*Постановление Администрации города Екатеринбурга от 27.06.2016 № 1289 «Об утверждении Методических рекомендаций по актуализации Стратегического плана развития Екатеринбурга»*.

нии Стратегического плана «Развитие рынка товаров и услуг» (далее Направление).

Ниже представлены к обсуждению предложения по его актуализации, которые традиционно вырабатывались путем общественного обсуждения целевого вектора, задач, стратегического видения и мероприятий направления, экспертной оценки результатов и перспектив реализации Стратегических программ направления, современных тенденций развития торгово-сервисного сектора экономики, сферы социокультурных и деловых коммуникаций города. К обсуждению привлекались представители науки и бизнес-сообщества. Учитывались положения Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016 — 2030 годы, Долгосрочного прогноза социально-экономического развития Свердловской области на период до 2030 года, Долгосрочного прогноза социально-экономического развития муниципального образования «город Екатеринбург», а также отраслевых стратегических документов федерального и регионального уровней.

Учтены так же современное состояние и тенденции развития рынка товаров и услуг:

- расширение и оптимизация ассортиментной структуры потребительских товаров и услуг, ускорение процесса обновления ассортимента, повышение качества обслуживания населения;

- высокие темпы роста розничного и оптового товарооборота, объемов реализации предприятий бытового обслуживания и общественного питания;

- увеличение в структуре предложения рынка доли качественных товаров легкой и пищевой промышленности отечественного производства;

- усиление конкуренции на потребительском рынке товаров и услуг;

- сокращение количества городских сельскохозяйственных предприятий и показателей производства сельскохозяйственной продукции;

- увеличение количества прогрессивных, проверенных мировой практикой форматов предприятий торговли, общественного питания и услуг;

- сокращение доли открытых рынков в общей структуре товарооборота;

- расширение процесса комплексности услуг, предоставляемых населению;

- рост издержек на товародвижение;
- концентрация на территории города иностранных партнеров: консульских учреждений, представительств и филиалов зарубежных фирм, международных торговых сетей, городов-партнеров;
- расширение и повышение качества деловой инфраструктуры города;
- рост узнаваемости города на рынке делового и познавательного туризма;
- увеличение спроса на бизнес-услуги международного уровня, выставочно-ярмарочные услуги и конгрессные мероприятия в период экономической стабильности;
- снижение платежеспособности населения и деловой активности, сворачивание или приостановление отдельных инвестиционных проектов.

В целом экспертиза Направления подтвердила актуальность целевого вектора и стратегического видения будущего, однако отдельные положения нуждаются в корректировке. В актуализированной «рабочей» версии, представленной к обсуждению, внесены следующие правки (Табл.1).

Таблица 1

**Актуализация целевого вектора Направления  
«Развитие рынка товаров и услуг»**

<b>Редакция 2010 г.</b>	<b>Предлагаемый вариант</b>
Формирование новой организации рынка для удовлетворения разнообразных потребностей населения в качественных товарах и услугах, интеграции города в мировую систему товародвижения и комплексного развития международных социокультурных и бизнес-коммуникаций.	Формирование новой, <i>пространственно сбалансированной</i> организации рынка для удовлетворения разнообразных потребностей населения и гостей города в качественных и безопасных товарах и услугах. Интеграция города в <i>региональную, национальную</i> и мировую систему товародвижения, комплексное развитие <i>российских</i> и международных социокультурных и бизнес-коммуникаций.

Более существенной корректировке подверглись задачи Направления (Табл. 2). В презентуемой к обсуждению актуализированной версии учтен принцип взаимосвязи и согласованности развития и размещения сети организаций торгово-сервисного сектора на территории города со Стратегией пространственного развития Екатеринбурга.

## Актуализация задач Направления

Редакция 2010 г.	Предлагаемый вариант
<p>1. Развитие комплекса торговых узлов для обеспечения населению территориальной доступности приобретения товаров и услуг.</p> <p>2. <i>Повышение самообеспеченности</i> города продукцией местного производства, рост ее конкурентоспособности на основе внедрения инновационных технологий в производство, продвижение и реализация в условиях формирования агломерации.</p> <p>3. Развитие системы менеджмента качества в сфере рынка товаров и услуг;</p> <p>4. <i>Создание евроазиатского транспортно-логистического узла.</i></p> <p>5. Продвижение Екатеринбурга как международного центра деловых коммуникаций.</p>	<p>1. <i>Пространственно сбалансированное</i> развитие комплекса торговых узлов для обеспечения населению территориальной доступности приобретения товаров и услуг.</p> <p>2. <i>Рост объемов производства и реализации</i> конкурентоспособных потребительских товаров местного производства на <i>городском и региональном рынке</i> на основе развития новых и модернизации действующих производств, внедрения инновационных технологий в продвижение и реализацию потребительской продукции в условиях агломерации.</p> <p>3. Развитие системы менеджмента качества и безопасности потребления товаров и услуг.</p> <p>4. Продвижение Екатеринбурга как международного центра деловых коммуникаций с развитой комфортной деловой инфраструктурой.</p> <p>5. <i>Обеспечение рынка товаров и услуг высококвалифицированными кадрами.</i></p>

Предлагается изменить задачу «Повышение самообеспеченности города продукцией местного производства...», сделать акцент на «Рост объемов производства и реализации конкурентоспособных потребительских товаров местного производства на городском и региональном рынке... в условиях агломерации».

Повышена значимость проблемы кадрового обеспечения сферы рынка товаров и услуг с целью реализации задач доминирующего развития торгово-сервисного сектора экономики города, создания новых рабочих мест и достижения Екатеринбургом статуса международно-узнаваемого центра деловых коммуникаций, заложенных в разделе Концептуальных основ Стратегического плана Екатеринбурга.

Изменение задач Направления повлекло корректировку количества Стратегических программ Направления. Предложено оставить четыре актуальные и соответствующие уровню и задачам развития рынка товаров и услуг программы (Табл.3).



## Актуализация программ Направления

Редакция 2010 г.	Предлагаемый вариант
1. Екатеринбург — центр производства качественных и безопасных потребительских товаров.	1. Екатеринбург — центр производства качественных и безопасных потребительских товаров.
2. Екатеринбург — центр современных технологий торговли.	2. Екатеринбург — центр современных технологий торговли.
3. <i>Екатеринбург — Евроазиатский транспортно-логистический узел.</i>	3. Высокое качество услуг — новый уровень обслуживания.
4. Высокое качество услуг — новый уровень обслуживания.	4. Екатеринбург — международный центр деловых коммуникаций.
5. Екатеринбург — международный центр деловых коммуникаций.	

Стратегическую программу «Екатеринбург — Евроазиатский транспортно-логистический узел» и ее стратегические проекты «Екатеринбург — евроазиатский торгово-транспортный центр»; «Модернизация железнодорожного узла; «Аэропорт «Кольцово» — международный пассажирский и грузовой хаб» предлагается перенести в другие разделы Стратегического плана развития Екатеринбурга, как программу более высокого уровня, так как она направлена на создание сбалансированной системы транспортно-торговой, логистической инфраструктуры, включающей обслуживание всех товарных и пассажирских потоков. К Направлению «Развитие рынка товаров и услуг» относится только отдельный сегмент указанных потоков: в сфере обращения товаров народного потребления.

Изменен состав проектов программы Екатеринбург — центр производства качественных и безопасных потребительских товаров. Актуализированный вариант содержит следующие проекты:

Производство качественных продовольственных товаров — здоровый образ жизни горожан;

Производство сельскохозяйственной продукции горожанами и для горожан;

Производство непродовольственных товаров для горожан.

Проект Производство сельскохозяйственной продукции горожанами и для горожан новой редакции объединяет в себе цели, задачи и мероприятия двух проектов прошлой редакции: «Сады Урала» и «Производство сельскохозяйственной продукции для горожан». В актуализированной версии предполагается активное использование возможностей агломерационных процессов и реализации региональных программ поддержки сельхозтоваропроизводителей в связи с тем, что

показатели реализации проекта без учета агломерационных процессов свидетельствуют об устойчивом снижении объемов производства сельскохозяйственной продукции, обусловленным выносом производств за пределы муниципального образования «город Екатеринбург» и переориентированием производства.

В актуализированный проект «Производство непродовольственных товаров для горожан» включены задачи и мероприятия проекта прошлой редакции «Качественные товары легкой промышленности для горожан».

По итогам 2016 года ситуация в отрасли повсеместно нестабильная. Существенную роль в снижении объемов производства и ухудшении ситуации предприятий легкой промышленности Екатеринбурга в 2014-2015 годах оказало увеличение стоимости импортного сырья и комплектующих, не производимых отечественными предприятиями. Предприятиям приходится адаптироваться и закупать более дешевые расходные материалы, что, безусловно, влияет на качество продукции.

Проблемы, возникшие при реализации задач стратегического проекта на предприятиях легкой промышленности за 2015 год: задержка финансовых средств от торгующих организаций за поставку продукции легкой промышленности; стоимость сырья, тканей зависит от курса международной валюты; недостаточное количество собственных финансовых средств на рекламу товара, предприятия; высокий уровень цен на участие в специализированных выставках; отсутствие льготного кредитования для малого бизнеса.

Основной проблемой легкой промышленности как отрасли остается моральный и физический износ основных производственных фондов, дефицит сырья, слаборазвитая производственная инфраструктура и инновационная составляющая индустрии, высокая доля теневого оборота внутреннего рынка. Как результат, отрасль занимает последнее место среди обрабатывающих отраслей промышленности по уровню заработной платы, производительности труда и оборудования, уровню рентабельности производства.

Следовательно, производство товаров легкой промышленности в муниципальном образовании «город Екатеринбург» не имеет достаточного потенциала для включения данной отрасли в отдельный стратегический проект развития. Одновременно с обозначенными процессами наблюдается тенденция развития других секторов производства потребительских товаров, в частности мебельной промышленности.

В связи с вышеизложенным, предложен комплексный подход к реализации программных мероприятий по стимулированию производства различных местных потребительских товаров.

Указанные изменения нашли отражение в корректировке перечня и значений целевых ориентиров показателей стратегического направления к 2030 году.

Ожидаемые результаты от реализации программных мероприятий Направления:

— увеличение степени удовлетворенности населения ассортиментом и сервисом в сфере услуг, сбалансированное территориальное размещение, достижение международного уровня стандартов обслуживания приведет к росту объемов реализации бытовых услуг в 2,6 раза, оборота предприятий общественного питания на душу населения в 1,5 раза; количество предприятий сферы бытового обслуживания и общественного питания увеличится в 1,5 раза;

— развитие розничной торговой сети, обеспечение территориальной доступности предприятий торговли для населения каждого микрорайона приведет к росту обеспеченности торговыми площадями, росту розничного товарооборота в сопоставимых ценах к 2030 году — в 2 раза;

— внедрение современных, инновационных технологий и форм обслуживания на всех предприятиях розничной торговли обеспечит высокий уровень комфорта для населения и гостей города;

— превращение логистики в одну из специализаций Екатеринбургa, переориентация федеральных и международных грузопотоков на город — рост оптового товарооборота в 2,2 раза;

— рост объемов производства и реализации конкурентоспособных потребительских товаров местного производства — в 1,5 раза; повышение степени продовольственной обеспеченности города качественной и безопасной продукцией местного и регионального производства;

— создание условий для развития национального и международного туризма, увеличение количества мест в гостиницах до 13000 единиц, хостелах — до 1737; численности иностранных гостей — до 300 тысяч человек;

— создание новых рабочих мест: к 2030 году численность занятого населения в торгово-сервисном секторе увеличится в 1,4 раза;

— количественный и качественный рост объектов деловой инфраструктуры: общая выставочная площадь увеличится до 50 тыс. кв. м., продолжится ввод новых деловых центров;

— Екатеринбург приобретет структуру и основные функции международного центра деловых услуг: вырастет количество проводимых крупных конгрессных мероприятий до 30 единиц в год, повысится инвестиционная привлекательность города;

— создание новых рабочих мест в торгово-сервисном секторе экономики.

**Р. Е. Торгашев**

*Российский государственный гуманитарный университет, г. Москва*

## **ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Население Российской Федерации большие надежды связывает с реформой местного самоуправления, которое является одной из основ конституционного строя государства. От степени развития местного самоуправления зависит решение задач повышения жизненного уровня населения, реализации национальных социальных проектов, развития предпринимательства, особенно среднего и мелкого, укрепления демократических основ государственной и муниципальной власти благодаря активному участию населения в выборах органов местного самоуправления и контроле их деятельности.

На основе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проведена реформа этого вида управления. В результате число муниципальных образований в стране увеличилось более чем вдвое (24,2 тыс. против 11,7 тыс. на начало реформы)<sup>1</sup>. При этом, прежде всего, возросло количество муниципальных образований в городских и сельских поселениях, то есть там, где особенно требуется решение вопросов местного значения.

После 2006 г. количество муниципальных образований сократилось на 1,1 тысяч в связи с тенденцией к их укрупнению. На 01 января 2012 г. в стране насчитывалось 23 118 муниципальных образований, в том числе 18 833 сельских поселений, 1 711 городских поселений, 236 внутригородских территорий городов федерального значения, 517 городских округов и 1 821 муниципальный район<sup>2</sup>.

В 2003—2008 гг. осуществлено реформирование системы местного самоуправления, сложившейся в середине 90-х годов XX в. Исходя

---

<sup>1</sup> Торгашев Р. Е., Торгашев З. Н. Территориальная организация населения. Учебник. М.: Спутник+. 2012. 2012 г. 98 с.

<sup>2</sup> Торгашев Р. Е. Методология стратегического планирования и управления экономики регионов России.

В сборнике: Модернизация экономики России: новые механизмы реализации труда XII Чайновских чтений. Минобрнауки России, ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет». 2012. С. 351—355.

из концепции административной реформы, был принят и реализуется Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 от 6 октября 2003 г. Наступил новый этап его развития, требующий осмысления на основе творческого анализа современной нормативной правовой базы и практики ее реализации.

По данным социологического исследования, большинство респондентов из состава населения (53,6 % ответов) считает, что в результате реформ органы местной власти в 2010-2014 гг. стали работать лучше. Лишь 8,3 % респондентов отмечают, что эти органы ухудшили работу. В то же время значительная часть опрошенных (более четверти) считает, что все осталось без изменений. Почти половина респондентов (45,5 %) считает, что в настоящее время система местного самоуправления в Российской Федерации получила развитие в недостаточной мере, против 40,9 % тех, кто признает это развитие достаточным.

Руководством к действию для муниципальных образований являются *принципы местного самоуправления*, то есть коренные начала и идеи, лежащие в основе его организации. В них отражается самое главное — природа местного самоуправления, требования объективных закономерностей и тенденций его развития. Принципы определяют организацию местной власти. Важнейшие принципы местного самоуправления закреплены в Европейской Хартии местного самоуправления<sup>1</sup>.

Разумеется, важны все принципы. Однако на этапе реформирования местного самоуправления восприятие в муниципальных образованиях этих принципов неоднозначно. В нашем исследовании респонденты из числа населения полагают, что в настоящее время наиболее значимы принципы законности (50,4 % ответов), профессионализма и компетентности муниципальных служащих (44,3 %) и подконтрольности и ответственности должностных лиц перед населением муниципального образования (39,9 % ответов). Далее, в порядке убывания числа ответов, названы приоритет прав и свобод человека и гражданина, равный доступ граждан к должностям муниципальной службы, гласность.

Особое значение приобретает *принцип самостоятельности решения населением вопросов местного значения*. Он побуждает органы местного самоуправления уважительно относиться к решениям, при-

---

<sup>1</sup> Торгашев Р. Е. Формирование структуры управления территориальным хозяйством субъекта федерации. В сборнике: Актуальные проблемы управления Сборник статей Международной научной конференции. Сер. «Гуманитарные чтения РГГУ-2015» 2015. С. 114—123.

нятым в ходе референдумов, муниципальных выборов, заседаний выборных органов, положениям уставов муниципальных образований и реализовывать их в практической работе; заботиться об укреплении финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, исполнении местного бюджета.

Вопросы местного значения во многом решаются в процессе непосредственного обращения граждан в органы местного самоуправления. По данным социологического опроса населения, в той или иной мере четыре пятых респондентов обращались в такие органы. Мотивами обращений были, прежде всего, вопросы жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (46,8 % ответов), получение полагающихся льгот (24,8 %), далее — решение земельных вопросов; устройство детей в детские сады или строительство новых детских садов; социальная поддержка населения; ремонт и строительство дорог; поддержка культурных проектов и др.

Важно, что 71,7 % респондентов положительно оценивают то, как в процессе обращения к ним отнеслись работники муниципальных органов («доброжелательно», «с пониманием», «внешне внимательно»). Лишь 5,8 % респондентов отметили, что к ним отнеслись недружелюбно.

Что касается результативности в решении вопросов, по которым граждане обращались в муниципальные органы, то ответы респондентов разделились почти поровну: 41,7 % из них считают, что в муниципальных органах им «оказывали реальную помощь», «пытались решить проблему», а 36,3 % — «ничего не решали», «помощь не оказывали».

Половинчатость в решении вопросов местного значения отражается на доверии граждан местным органам власти: 44,2 % респондентов «полностью им доверяют» и «скорее доверяют, чем нет» против 43,5 % тех, кто «полностью не доверяет» или «скорее не доверяет, чем доверяет».

Среди основных причин, оказывающих отрицательное влияние на уровень доверия населения к местным органам власти, преобладают бюрократизм аппарата этих органов, его оторванность от интересов граждан, низкая исполнительная дисциплина, коррумпированность.

*Принцип законности в организации и деятельности местного самоуправления предусматривает обязанность соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, а также осуществлять государственный контроль их соблюдения органами и должностными лицами местного самоуправления. По данным исследования, руководители органов местного самоуправления нередко дают муниципаль-*

ным служащим необоснованные или незаконные поручения. О том, что такие поручения даются часто, сообщили 35,3 % респондентов, редко — 32,3 %. Респонденты также выделяют проблему исполнения законов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Федерации, касающихся развития предпринимательства, следования требованиям нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Знание российских законов и следование их требованиям рассматривается респондентами как одно из ведущих условий обеспечения высокой социальной ответственности кадров органов местного самоуправления (второе место среди восьми предложенных мер — 47,1 % ответов).

В целом создана достаточная нормативная правовая база в сфере развития и востребованности кадрового потенциала органов местного самоуправления. Это подтвердили 51,5 % респондентов. Однако пятая часть опрошенных недовольна существующим положением с нормативной базой по этой проблеме. Более совершенной нормативной базы требуют такие аспекты кадровой работы как правовой контроль работодателей, недопущение дискриминации по возрасту и полу.

Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина определяет смысл и содержание деятельности муниципальных образований, особенно по обеспечению жизнедеятельности населения, решению вопросов образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, землепользования, торгового обслуживания, охраны общественного порядка и так далее, то есть деятельности в тех сферах, где реализуются основные права и свободы человека и гражданина.

По значимости респонденты и эксперты поставили данный принцип на четвертое место среди других принципов (законность, профессионализм и компетентность муниципальных служащих, подконтрольность и ответственность должностных лиц перед населением муниципального образования). Это вызывает тревогу, поскольку принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина является ядром принципа законности и претендует на первое место в иерархии правовых принципов.

Косвенным свидетельством неблагополучия с применением этого принципа является то, что 40,6 % респондентов в качестве проблем взаимодействия местных властей и общественности назвали пассивность и иждивенчество граждан, а 45,2 % респондентов отмечают недоверие к местной власти со стороны населения.

Лишь пятая часть респондентов подтверждает, что поступающие на работу в органы местного самоуправления руководствуются желанием принести пользу обществу и государству. Это в 2,5 раза меньше, чем тех, кто выделяет стремление занять престижное место в обществе.

Треть респондентов полагает, что на деятельность муниципальных служащих сильное влияние оказывает ожидание подношений от граждан.

*Принцип ответственности* органов местного самоуправления перед населением требует от них заботы об эффективном осуществлении местных задач, учета и защиты интересов населения. Законодательством предусмотрены такие меры ответственности, как отзыв населением выборных должностных лиц, досрочное прекращение полномочий выборных органов. Однако практически они не применяются и влияния на положение дел не оказывают.

Немногим больше половины респондентов оценивают уровень ответственности кадров органов местного самоуправления как высокий и средний, треть — как низкий. Среди основных причин, снижающих уровень социальной ответственности этих кадров, респонденты называют, прежде всего, ориентацию на реализацию личных корыстных интересов (44,3 % ответов) и отсутствие должного контроля со стороны населения (38,6 % ответов). От 28,6 до 20,4 % респондентов называют низкую правовую культуру муниципальных служащих, недостаточный контроль со стороны правоохранительных органов, отсутствие должной требовательности со стороны федеральных органов и органов власти субъектов Федерации, неудовлетворительное материальное положение муниципальных служащих, плохую организацию работы органов местного самоуправления, неразвитость духовно-нравственных качеств кадров этих органов, слабую координацию органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Среди действенных мер взыскания за проявления кадрами муниципальных органов безответственности в работе респонденты выделяют освобождение от должности, понижение в должности, запрещение занимать руководящие должности, лишение дополнительных надбавок к зарплате, привлечение виновных к уголовной ответственности.

Уровень социальной ответственности органов местного самоуправления в решающей степени зависит от главы муниципального образования (49,6 % ответов респондентов). Это почти в два раза больше влияния руководителей отделов и департаментов и почти в три раза больше влияния населения на решение этой проблемы.

В соответствии с *принципом гласности* органы местного самоуправления информируют население о своей деятельности, знакомят



его с материалами, затрагивающими права человека. Это касается отчетов депутатов и выборных должностных лиц перед населением, организации их встреч с избирателями, рассмотрения писем граждан.

По данным исследования, информирование населения о деятельности органов местного самоуправления остаётся важной проблемой. О том, что население «хорошо» и «скорее хорошо, чем нет» информировано о работе этих органов, заявила треть респондентов, а позицию «очень плохо» и «скорее плохо, чем хорошо» поддержало более половины опрошенных (56,3 % ответов). 86,2 % респондентов считает необходимым расширение информационной открытости органов местного самоуправления.

Об актуальности проблемы гласности деятельности органов местного самоуправления свидетельствует тот факт, что пятая часть респондентов затруднилась ответить на простые вопросы темы данного исследования: используют ли муниципальные служащие право выполнять иную оплачиваемую работу, не влекущую для них конфликта интересов; как часто муниципальные служащие переходят на государственную службу; оценка системы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; взаимодействие государственной и муниципальной служб; взаимодействие органов местного самоуправления и предпринимательства; о влиянии теневых структур на взаимодействие местной власти и предпринимательства и последствиях этого влияния; в чем проявляется социальная ответственность перед населением органов местного самоуправления; какие меры следует применять к кадрам муниципальных органов за проявление безответственности в работе; о масштабе распространения коррупции среди муниципальных служащих; о лоббисткой деятельности на местном уровне власти; о состоянии нормативной правовой базы в сфере развития и востребованности кадрового потенциала на местном уровне; о характере взаимодействия органов местного самоуправления со структурами гражданского общества.

Согласно опросам, 79 % жителей городов-миллионников не знают своих депутатов в городских собраниях.

Органы местного самоуправления тесно связаны с государством. Полномочия и функции в сфере местного самоуправления даны государством и имеют источником государственную власть. Государство гарантирует права местного самоуправления. При этом местные и государственные дела имеют одну и ту же природу, носят публично-правовой характер, отражают интересы граждан.

В целом среди респондентов из состава населения преобладает положительная оценка сложившейся системы взаимодействия федераль-

ных, региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления (48,7 % ответов), против 31,3 % тех, кто дает отрицательную оценку этой системе. Примерно такую же оценку дают респонденты взаимодействию государственной и муниципальной служб.

Особое значение имеет выявление вопросов, которые представляют интерес для взаимодействия государственных и муниципальных органов. Респонденты на первое место поставили жилищно-коммунальное хозяйство (54,4 % ответов). В рамках 50-40 % респондентов выделяют занятость, здоровье, жилье, экономику, пенсионеров и инвалидов, образование; 40-30 % — социальное обеспечение, безопасность, бедность, преступность, материнство и детство, молодежь; 30-20 % — экологию, транспорт, культуру; менее 20 % респондентов — межнациональные отношения, досуг и отдых, бытовое обслуживание, торговлю, миграцию.

Отечественный и зарубежный опыт свидетельствует о том, что местное самоуправление может успешно функционировать лишь при условии *государственных гарантий* этому самоуправлению. При этом различают общие и правовые гарантии.

Система общих гарантий включает организационно-политические, экономические, социальные и духовные гарантии.

*Общей гарантией* местного самоуправления является, прежде всего, демократический характер политического режима в стране, отношений между государством и местным самоуправлением. Развитию местного самоуправления способствует также ограничение сферы деятельности государства, децентрализация государственной власти. Большое значение имеют идеологический и политический плюрализм, развитие партийной системы. В этих условиях свободно организуются союзы и объединения муниципальных образований.

Приоритетное значение в современных условиях приобретают *экономические гарантии* местного самоуправления — наличие муниципальной собственности, в том числе земли, финансовых ресурсов; разработка и реализация общих планов социально-экономического развития муниципального образования; составление его бизнес-плана и так далее. Представление о состоянии экономических гарантий может дать бюджет муниципальных образований в Российской Федерации. На 2012 г., например, он планировался по доходам — 2 625 млн. рублей, по расходам — 2 731 млн. рублей, дефицит 105,4 млн. рублей.

Особую актуальность в настоящее время имеют *социальные гарантии*, которые предусматривают развитие социальной структуры общества, укрепление позиций среднего класса, формирование инсти-

тутов гражданского общества (предпринимательских структур, общественных объединений и так далее.).

Важную роль играют *духовные гарантии*, то есть система духовных ценностей, которая отражает менталитет народа, ориентирует людей на активное участие в местном самоуправлении, гарантирует их защиту от злоупотреблений властью, обеспечивает гласность, доверие к нему со стороны граждан.

В числе *правовых гарантий* местного самоуправления, закрепленных в законодательстве, наиболее значимы: запрет на ограничение конституционных прав местного самоуправления; обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и его должностных лиц для всех расположенных на территории муниципального образования предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно-правовых форм, а также самих органов местного самоуправления и граждан; обязательность рассмотрения обращений органов местного самоуправления и его должностных лиц органами государственной власти, предприятиями и организациями, к которым они обращаются; судебная защита местного самоуправления; защита прав, чести и достоинства работников местного самоуправления; законодательное закрепление статуса должностных лиц местного самоуправления; запрет на их задержание, обыск; обеспечение социальных гарантий, связанных с пребыванием на должностях местного самоуправления.

Таким образом, признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых и иных условий и предпосылок для развития местного самоуправления. В этой связи органы государственной власти осуществляют следующие полномочия:

1) регулируют законами порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность;

2) передают органам местной власти материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий;

3) обеспечивают сбалансированность минимальных местных бюджетов;

4) принимают целевые программы развития и поддержки местного самоуправления.

В связи с выделением муниципальных районов и городских округов субъекты Российской Федерации рассматривают вопросы перераспределения полномочий и наделения органов местного самоуправле-

ния государственными полномочиями. Так, Мособлдума приняла законопроекты, в которых за органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов закреплены следующие полномочия.

Органам местного самоуправления муниципальных районов предлагается оставить лишь полномочия по организации и проведению публичных слушаний по проектам планировки территорий и проектам межевания, утверждению генеральных планов, правил землепользования, выдаче разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, утверждению правил благоустройства, а также организации и проведению публичных слушаний по вопросу изменения одного вида разрешенного использования земельных участков.

Городские округа наделяются государственными полномочиями по выдаче разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, утверждению правил благоустройства территорий, согласованию схем расположения земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и расположенных на территории муниципального района, подготовке заключений о возможности и целесообразности изменения вида разрешенного использования земельных участков, расположенных на территории муниципального района, городского, сельского поселения.

В правительстве считают, что такое перераспределение снизит нагрузку на местные бюджеты и оградит органы местного самоуправления от давления крупных застройщиков и землевладельцев.

Важное место в деятельности органов местного самоуправления занимают вопросы развития экономики, основой которой является предпринимательство. Положительно взаимодействие местных органов власти с предпринимателями оценивает 40,9 % респондентов, против 34,6 % тех, кто это взаимодействие рассматривает в негативном ключе. Это свидетельствует о значительных резервах развития местного самоуправления, его ответственности за создание экономических основ этого развития.

Основными направлениями работы по развитию взаимодействия органов местного самоуправления и предпринимательства респонденты считают создание рабочих мест (58,7 % ответов), привлечение в муниципальные образования инвестиций (44,7 % ответов), решение экономических проблем предпринимательской деятельности (36,4 % ответов). Менее 30 % респондентов отдают предпочтение подготовке квалифицированных кадров для местных нужд и производству товаров и услуг населению. Незначительное место они отводят приватизации муниципальной собственности и совместному управлению предприятиями.

В связи с отношениями органов местного самоуправления с предпринимательством актуализируется проблема влияния теневых, криминальных структур. Наличие такого влияния на органы местного самоуправления подтверждают 59,1 % респондентов. Это проявляется в создании условий для коррупции и взяточничества, препятствий для добросовестной конкуренции среди предпринимателей, снижении авторитета местной власти в глазах населения, оттоке финансовых средств из местных бюджетов в теневую сферу. Все это тормозит решение социальных проблем населения и подрывает доверие населения к предпринимательству.

Актуальными вопросами взаимодействия органов местного самоуправления с предпринимательством являются обеспечение равных возможностей для предпринимателей в решении проблем их финансирования и кредитования, оптимизация системы налогообложения, упрощение процедур финансовой отчетности.

Анализ состояния местного самоуправления свидетельствует о том, что требуется принятие неотложных мер для дальнейшего его развития, повышения эффективности. Среди таких мер респонденты выделяют повышение степени социальной ответственности органов местного самоуправления перед населением муниципального образования (39,3 % ответов), далее — в рамках 37—30 % ответов — совершенствование нормативной правовой базы местного самоуправления, повышение экономической ответственности его органов перед гражданами, расширение ресурсной, бюджетной и налоговой базы местного самоуправления, определение полного круга его полномочий и ответственности в рамках единой системы управления в субъекте Российской Федерации; 29,6—24,3 % — повышение политической ответственности, определение компетенций, повышение уровня самостоятельности органов местного самоуправления, передача им больше полномочий со стороны федеральных органов и органов власти субъектов Российской Федерации.

Эти данные и оценка состояния местного самоуправления в целом свидетельствуют о том, что избранная в 90-е годы и развитая в 2003 г. в России модель этой формы управления оказалась неэффективной. Местное самоуправление было «отделено от государства», что предполагало наличие разнообразных моделей. В крупных городах на одного депутата приходилось до 30-40 тысяч избирателей, что закрывало какие-либо эффективные возможности для взаимодействия и взаимного влияния. Это создавало широкий простор для манипуляций на выборах: кандидат в депутаты, мэры оценивался не по деловым качествам, а по предвыборным материалам и популистским обещаниям. В составе выборных органов оказывались люди, подконтрольные главе

города или муниципального района. В таких условиях эти руководители нередко превращались в местных «царьков» и «баронов», которые игнорировали государственную власть и потребности местного населения, выстраивали коррупционные сети.

Не совсем удачной оказалась ориентировка на европейский опыт, где иная демографическая и поселенческая традиция, чем в России (небольшие города, отсутствие, в нашем понимании, сел и деревень, небольшие расстояния между ними и так далее). В то же время игнорировался опыт США, где поселенческая структура и ее разнообразие схожи с российскими.

Новый этап развития российского местного самоуправления связан с внесением изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», которые утверждены Законом от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ<sup>1</sup>. Старт реформе местной власти был дан Президентом Российской Федерации В. В. Путиным на заседании Совета по местному самоуправлению в Иванове в мае 2014 г.

Предложения Президента РФ касались трёх основных проблем. Во-первых, наряду с существующими пятью видами муниципальных образований, появятся два новых типа: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

Второе новшество связано с перераспределением полномочий местной власти сельских поселений и муниципальных районов. Базовый список полномочий — 13 для сельских поселений и 16 для остальных видов муниципалитетов. Они являются «несгораемыми», то есть неотъемлемыми и непередаваемыми, но могут быть расширены с предоставлением надлежащего финансирования.

Раньше на муниципалитеты возлагалось более 40 полномочий. Из вышестоящих бюджетов они не финансировались, многие территории «варились в собственном соку», самостоятельно изыскивая средства на реализацию возложенных на них обязанностей. Как правило, из-за отсутствия денег они занимались лишь имитацией выполнения своих функций. Отсутствие средств приводило к коллапсам. Когда муниципалитет не может отремонтировать коммунальные сети, его жители остаются зимой без тепла. Контракты, вводы в эксплуатацию — все эти вопросы находятся на территории, заменить ее главу в их решении не может никто, в том числе вышестоящие органы власти. Итог — жители оказываются заложниками ситуации. В связи с этим предложено отдать полномочия, которые не может исполнить муниципалитет, финансово обеспеченному государству. Например, коммунальную сферу,

---

<sup>1</sup> Советская Россия. 2014. 17 апреля.

в том числе теплоснабжение, дорожную безопасность, вывоз мусора и так далее — все эти полномочия регион может забрать себе. Или оставить их муниципалитету, но уже с необходимым финансированием. В результате территориям предстоит исполнять лишь то, на что у них есть бюджеты. Все остальное уходит наверх.

В этой ситуации люди смогут намного эффективнее влиять на работу территорий через своих депутатов. В период выборов на первый план выйдет фактор не финансовой составляющей избирательной кампании, как это зачастую бывает на выборах городских собраний, но знания своего кандидата.

В-третьих, усиление самостоятельности и ответственности регионов. Каждый субъект Федерации должен найти оптимальную форму, как построить систему местной власти на своих территориях. Например, выбирать ли главу муниципалитета прямым голосованием или передать это право депутатам. Закон максимально приближает муниципальный уровень власти в больших городах к жителям, к их проблемам. Это должно дать возможность работникам органов местного самоуправления больше времени вплотную заниматься повседневными вопросами, волнующими людей, и меньше заседать в своих кабинетах.

Новая реформа местного самоуправления вызвала неоднозначную реакцию в регионах и властных структурах. 90 депутатов Государственной Думы обратились в Конституционный суд с запросом о том, насколько соответствует Конституции утвержденный новым Законом порядок определения органом государственной власти субъекта Российской Федерации структуры органов местного самоуправления. Имеется в виду статья 131 Конституции РФ, что эта структура определяется самостоятельно населением. Конституционный суд поддержал позицию Закона «исходя из общей ответственности регионов и муниципалитетов за развитие территорий»<sup>1</sup>.

Недовольство вызывает и то, что в новом Законе не решен вопрос развития прямой демократии. В настоящее время Законом регулируется 12 реформ прямой демократии, но реально в системе местного самоуправления, как утверждают эксперты Комитета гражданских инициатив (руководитель А. Кудрин), «работают» только выборы и публичные слушания, и то формально. В связи с этим экспертами признается необходимыми следующие дополнительные меры для развития местного самоуправления: расширение списка вопросов, которые должны решаться всеобщим голосованием жителей; значительное упрощение порядка проведения референдумов, на которые можно бы-

---

<sup>1</sup> Советская Россия. 2014. 17 апреля.

ло бы вынести любую проблему; обязательность выборов глав муниципальных образований; применение на выборах должностных лиц мажоритарной избирательной системы, а на выборах депутатов — мажоритарной, пропорциональной и смешанной систем в зависимости от количества избираемых депутатов; разделение на местном уровне политических и хозяйственных функций, как это было в советское время, и как это существует во многих странах.

В ряде городов — центров субъектов Российской Федерации не поддержали идею деления города на внутригородские районы, что позволяет отказаться от прямых выборов мэров и городских депутатов (эта идея реализована в Челябинске, где избрали напрямую семь райсоветов, каждый из которых делегировал по семь человек в городской парламент)

Противодействие реализации идеи деления города на районы со стороны элит происходило, например, в Свердловской области в связи с публичным конфликтом губернатора Е. Куйвашева и главы Екатеринбурга Е. Ройзмана. Ройзман, естественно, настаивал на возвращении прямых выборов мэра и отказе в городе от поста сити-менеджера. Острые дискуссии по этой проблеме проходили в Архангельске, Самаре, Чите, Омске и других городах. При этом выдвигались следующие аргументы: большие затраты на выборы новообразуемых районных органов местного самоуправления и на содержание во много раз увеличивающегося штата выборных лиц и муниципальных служащих (для Красноярска — это около 400 млн. рублей); преобладание среди делегированных депутатов представителей правящей партии (например, в Челябинске — 47 из 49 депутатов городской думы — «единоросы»).

В то же время норма о возможности деления городов на внутригородские районы не носит императивного характера: они не навязываются и не обязательны. Каждая территория сама решает, как организовать систему местного самоуправления с учётом своих возможностей, особенностей, традиций. В Московской области, например, в 114 муниципальных образованиях глава избирается из состава Совета депутатов, в том числе в 4 городских округах, 11 муниципальных районах и 99 поселениях. В 245 муниципальных образованиях глава избирается напрямую, в том числе в 31 городском округе, в 25 муниципальных районах и 189 поселениях. То есть проблему можно решить с учетом местных условий.

Важным звеном реформы местного самоуправления является его модель с включением должности сити-менеджера. Если глава муниципального образования избран населением, то сам регион и муниципалитет решают, нужна ли отдельная должность сити-менеджера или соответствующие функции может исполнять избранный глава муниципалитета.



ципального образования. В Московской области, например, в восьми районах избираемый глава возглавляет администрацию, а на остальных территориях главы становятся председателями Советов депутатов.

По новым правилам, сити-менеджер определяется по итогам конкурса. При этом половина мест в конкурсной комиссии определяется представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — главой муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением) для сити-менеджеров поселений, внутригородских районов, или высшим должностным лицом субъекта Федерации — для сити-менеджеров муниципальных районов и городских округов.

Идея введения должности сити-менеджера также породила острые дискуссии. Противники этой модели приводят следующие аргументы: они не отчитываются об израсходовании бюджетных средств местного самоуправления; они становятся субъектом передела городской и муниципальной собственности в пользу «заинтересованных групп». Кроме того, сити-менеджеры ослабляют позиции избранных мэров городов в пользу власти губернаторов.

Реализация Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не исчерпывает проблемы повышения его эффективности. Дело в том, что деятельность органов местного самоуправления регулирует около 70 различных законов России. Это означает, что их выполнение ложится на бюджеты муниципальных образований, которые в настоящее время крайне истощены. В связи с этим предлагается функции органов местного самоуправления, установленные этими законами, предусмотреть в вопросах местного значения с соответствующим изменением межбюджетных отношений, а также установлением кадастровой стоимости земли в городских округах в зависимости от эффективности пользующихся ею предприятий и организаций.

Необходимость изменения межбюджетных отношений связана и с тем, что в настоящее время 90 % доходов передаются из муниципалитетов в вышестоящие бюджеты, а оттуда в местные бюджеты поступает различного рода финансовая помощь, в основном — административным центрам субъектов Федерации, что осложняет финансовое положение других муниципальных образований, лишает стимулов муниципальные образования — доноры к развитию собственной налоговой базы.

Таким образом, дальнейшее развитие местного самоуправления следует основывать на реализации проверенных практикой его принципах, совершенствовании форм подбора кадров управленческого аппарата муниципальных образований, отношений с государством и предпринимательством.

## И. А. Третьяк

*Главное государственное-правовое управление Омской области, г. Омск*

### **КЛАССИФИКАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ КОНФЛИКТОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Общества отличаются друг от друга  
не наличием или отсутствием конфликта,  
а только различным отношением к нему со стороны власти.  
Р. Дарендорф*

История развития российского конституционализма представляет собой череду конфликтов и разрешения возникающих противоречий между источниками и уровнями власти. Российское общество, находившееся в конце 20 века в состоянии глубоких изменений (структурная перестройка, ликвидация и создание новых институтов и т. д.), и сегодня характеризуется значительным усилением напряженности, обострением всякого рода противоречий, возникновением многочисленных конфликтных очагов в самых различных областях государственной и общественной жизни. В то время как теория государства и права, конституционного права, государственное и муниципальное управление оказались не готовы к анализу и управлению возникшими конфликтами.

Сложные федеративные отношения, сталкивающиеся публичные и частные интересы, противоречивые отношения между органами публичной власти в системе разделения властей, механизме сдержек и противовесов, являются реалиями современной конституционно-правовой действительности.

Необходимо констатировать, что в российской правовой системе конституционное и муниципальное право «обречены» на взаимодействие, и, к сожалению, на конфликты, противоречия по поводу различных конституционных ценностей. Потенциал таких противоречий заложен в самих основах конституционного строя и конституционно-правовом регулировании вопросов местного самоуправления, поскольку именно Конституцией Российской Федерации в статье 12 заложены конституционные гарантии самостоятельности местного самоуправления и его исключение из системы государственной власти.

Сравнительно недавно в российской правовой науке появились исследования, посвященные юридическим конфликтам<sup>1</sup>. Изначально разрабатываясь в рамках социологии и политологии, данное явление стало предметом собственно юридических исследований, как общетеоретических, так и отраслевых.

Под конституционным конфликтом предлагается понимать политический тип социальных конфликтов, представляющих собой разногласия субъектов конституционно-правовых отношений по поводу конституционных ценностей (осуществление государственной власти, приоритеты конституционно-правового развития, обеспечение соблюдения основ конституционного строя Российской Федерации и т. д.), которые посредством конституционных процедур могут быть трансформированы в юридически значимые и порождающие правовые последствия.

Данная категория (конституционный конфликт) не получила широкого распространения в отечественном конституционном праве, поскольку разработка проблем политического конфликта отсутствовала до конца 80-х гг., да и сегодня далека от завершения<sup>2</sup>.

В целях уяснения сущности и видового разнообразия конституционно-правовых конфликтов, можно предложить их классификацию по различным объективным основаниям.

Во-первых, конституционно-правовые конфликты можно классифицировать в зависимости от объекта, конституционной ценности, по поводу которой он возник. По такому основанию можно выделить:

— конституционно-правовые конфликты по поводу разграничения компетенции;

— конституционно-правовые конфликты по формированию органов власти (в рамках данной категории конфликтов особо активно ведутся научные исследования в области избирательных споров)<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> См., например: *Юридический конфликт: сферы и механизмы* / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М. 1994; *Юридический конфликт: процедуры разрешения* / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М. 1995;

<sup>2</sup> *Васильев А. В.* Политические конфликты в современной России: опыт регионального исследования: дисс. ... кандид. полит. наук. Уфа. 2001. 23.00.02. С. 37.

<sup>3</sup> См, напр.: *Казанцев А. О.* Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дисс. кандид. юрид. наук. 12.00.02. Челябинск. 2005; *Охотников Р. А.* Избирательные споры: понятие, структура, порядок рассмотрения). дисс. кандид. юрид. наук. 12.00.02. Владивосток. 2006; *Галушко И. В.* Избирательные споры и судебная практика их разрешения в избирательном праве Российской Федерации. дисс. кандид. юрид. наук. 12.00.02. Москва. 2004. и др.

— конституционно-правовые конфликты по вопросам реализации прав и свобод человека и гражданина;

— конституционно-правовые конфликты по поводу государственного, народного и национального суверенитета и т. д.

Во-вторых, по сфере реализации можно выделить:

— конституционно-правовые конфликты, возникающие собственно в конституционных правоотношениях;

— конституционно-правовые конфликты, возникающие в муниципально-правовых отношениях;

— конституционно-правовые отношения, возникающие на стыке конституционно- и муниципально-правовых отношений.

Указанная классификация обусловлена не столько отраслевым делением на конституционное и муниципальное право, сколько особенностью субъектов конституционно-правовых конфликтов.

В частности в конституционно-правовых конфликтах в сфере муниципального права участвуют особые субъекты, обладающие специальной муниципальной правосубъектностью: муниципальное образование, органы и должностные лица местного самоуправления. Вместе с тем, несмотря на особый субъектный состав, данные юридические конфликты, тем не менее, являются конституционными, поскольку возникают по поводу именно конституционной ценности — местного самоуправления, права граждан на местное самоуправление.

Отдельно необходимо выделить конституционные конфликты, возникающие на стыке конституционного и муниципального права, поскольку в последнее время наметилась очевидная тенденция определенного «огосударствления» муниципального права. В частности, за последнее десятилетие существенно увеличилось число правоотношений, участниками которых являются как органы и должностные лица местного самоуправления, так органы и должностные лица государственной власти.

Например, главы муниципальных образований принимают участие в выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (так называемый «муниципальный фильтр»). Высшие должностные лица регионов при этом вправе инициировать удаление главы муниципального образования в отставку, принимают участие в роспуске представительного органа местного самоуправления. Президент Российской Федерации вправе также удалить в отставку главу городского округа или муниципального района в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации и т. д.

Изначальная конфликтность заложена в некоем противопоставлении местного самоуправления государственной власти, порождают

которую, в первую очередь, нормы Конституции Российской Федерации. Очевидно, что местное самоуправление, обладая объективно меньшими ресурсами и управленческим аппаратом, не сравнимым с государственным, в юридических конфликтах занимает позицию «обороняющегося».

Наиболее частым объектом конфликта традиционно выступает публичная власть, выраженная в объеме компетенции, полномочий. Юридические конфликты в муниципальном праве возникают также в случае злоупотребления властными субъектами муниципальных правоотношений своими полномочиями. Приведем лишь ряд примеров.

Конституционные конфликты нередки между представительным органом и главой муниципального образования.

В соответствии с частью 5.1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) глава муниципального образования ежегодно отчитывается перед представительным органом муниципального образования о проделанной работе.

Согласно части 11.1 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Из анализа приведенных правовых норм следует, что отчет главы муниципального образования носит регулярный, плановый характер — один раз в каждом календарном году, представляет информацию о деятельности лица в данной должности за истекшие 12 месяцев работы (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 марта 2013 года № 9-КГ13-1).

При этом представительный орган вправе выставить неудовлетворительную оценку деятельности главы муниципального образования, которая влечет юридически значимые последствия в виде возможности удаления главы муниципального образования в отставку (статья 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Соответственно, юридический конфликт может возникнуть при оценке результатов деятельности главы. Причем порождает данный конфликт неопределенность в вопросе о критериях такой оценки, разрешить который не смог даже Конституционный Суд Российской Федерации.

В частности, в Определении от 16 июля 2013 года № 1241-О Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой решения представительного органа муниципального образования, связанные с удалением главы муниципального образования в отставку, не должны носить произвольный характер, а процедура их принятия подлежит судебной проверке. При этом проверка законности и обоснованности правоприменительных решений представительного органа муниципального образования по вопросу оценки деятельности главы муниципального образования по результатам его отчета не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>.

Впоследствии, с учетом данного определения, в судах общей юрисдикции сложилась судебная практика, согласно которой суд не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, в том числе оценивать деятельность главы муниципального образования, поскольку это является исключительной компетенцией представительного органа местного самоуправления (Апелляционное определение Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июля 2015 года; Апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 25 марта 2015 года по делу № 33-258; Апелляционное определение Курского областного суда от 31 июля 2012 года по делу № 33-1764/2012 и др.). С учетом вышеизложенного, мотивы и критерии, по которым деятельность главы муниципального образования признается представительным органом муниципального образования неудовлетворительной, не могут быть предметом рассмотрения в суде.

Очевидно, что наличие такого конфликта затрагивает, в том числе, интересы местного сообщества, поскольку лишают его законно избранного главы муниципального образования как обязательного в силу части 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ элемента системы органов местного самоуправления.

Конституционный конфликт может возникнуть в связи с использованием и злоупотреблением главой муниципального образования правом вето при подписании нормативных муниципальных правовых актов. В соответствии с частью 13 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муници-

---

<sup>1</sup> *Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 № 1241-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кропачева Леонида Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».*

пального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней. Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Используя метод правового моделирования, допустим следующую ситуацию, возникновение которой заложено в системном применении норм Федерального закона № 131-ФЗ.

В устав муниципального образования внесены изменения, согласно которым выборы главы муниципального образования осуществляются представительным органом местного самоуправления из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. Согласно части 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ порядок деятельности конкурсной комиссии определяется представительным органом муниципального образования. При принятии представительным органом муниципального образования решения о порядке деятельности комиссии оно направляется для подписания действующему главе муниципального образования, который ранее был назначен главой по результатам прямых выборов. Реализуя право вето, и отказывая в подписании данного решения, глава фактически парализует возможность назначения нового главы муниципального образования, которое невозможно осуществить в отсутствие порядка деятельности конкурсной комиссии и невозможности (по различным причинам) преодоления вето представительным органом муниципального образования. В итоге, нарушаются права населения на местное самоуправление.

К сожалению, к таким ситуациям практически не применим Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Указанная конфликтная ситуация будет существовать до тех пор, пока в представительном органе не сформируется квалифицированное большинство, способное преодолеть вето главы муниципального образования, что весьма затруднительно, особенно, в малочисленных сельских поселениях.

Следующим примером конституционного конфликта в муниципальном праве является удаление главы муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования.

В соответствии с частями 1, 3 статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования. При этом указанная инициатива должна быть выдвинута не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

В данном случае объектом конфликта также является публичная власть, либо надлежащее, по мнению участников конституционного конфликта, ее осуществление. Участниками такого конфликта являются специальные субъекты муниципальных правоотношений — депутаты представительного органа и глава муниципального образования.

Так же могут возникнуть конституционно-правовые конфликты на стыке конституционного и муниципального права. Рассматривая данный вид конституционных конфликтов, в первую очередь, необходимо упомянуть конфликты при передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

В соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации. При этом согласно части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать, в том числе: 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями; 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий; 3) способ (методику)



расчета нормативов для определения общего объема передаваемых субвенций.

Таким образом, мнение органов местного самоуправления не учитывается при решении вопроса о принятии соответствующего законодательного акта о передаче полномочий. Вместе с тем именно органы местного самоуправления как конечные исполнители отдельного государственного полномочия заинтересованы в передаче достаточного объема субвенций, в то время как органы государственной власти, напротив, заинтересованы в минимизации своих расходов, в том числе на передаваемые субвенции.

Так, например, встречаются случаи, когда региональные законодательные акты не содержат положений о передаче органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных им полномочий (Закон Пермской области от 6 мая 2004 года № 1382-282 «О передаче органам местного самоуправления Пермской области полномочий по регулированию тарифов на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском сообщении»)<sup>1</sup>.

Необходимо согласиться с Г. А. Трофимовой в том, что не всегда те самые материальные и финансовые средства передаются органам местного самоуправления, и не всегда в необходимом размере; кроме того, злоупотребление правом со стороны органов государственной власти возможно и в том случае, если будет передано то государственное полномочие, выполнение которого невозможно в силу организационных или статусных особенностей органов местного самоуправления (нет достаточно квалифицированных специалистов, нет должного контроля исполнения того или иного полномочия на местном уровне и т. д.)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Определение Верховного Суда РФ от 05.04.2006 № 44-Г06-4 «О признании недействующей ст. 3 Закона Пермской области «О передаче органам местного самоуправления Пермской области полномочий по регулированию тарифов на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском сообщении» от 06.05.2004 № 1382-282»* // СПС «Консултант Плюс»; См. также Хабибуллина Г.Р., Загидуллин Р.И. Дефекты законодательных актов субъектов РФ в сфере наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (на примере Приволжского федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 62—64.

<sup>2</sup> *Трофимова Г. А. Злоупотребление правами как основание конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти* // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 12—16.

Аналогичные конституционные конфликты могут иметь место и при обратном процессе — перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

В соответствии с частью 6.1 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, за исключением отдельных полномочий органов местного самоуправления. Практически, как отмечает В. И. Васильев, речь может идти о перераспределении полномочий в сферах здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, дорожного строительства, транспортного обслуживания населения и т. д.<sup>1</sup>

Разумеется, ни о каком учете правовой позиции органов местного самоуправления при принятии законов субъектов Российской Федерации о фактическом изъятии полномочий говорить не приходится.

Далее, конституционно-правовые конфликты на стыке конституционного и муниципального права возникают при решении вопроса о применении мер ответственности к органам и должностным лицам местного самоуправления.

Конституционный конфликт может возникнуть также при иницировании высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации удаления главы муниципального образования в отставку по правилам статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Приведенный перечень конституционных конфликтов, возникающих на стыке конституционного и муниципального права, является далеко не исчерпывающим.

Вместе с тем наличие подобных конфликтов актуализирует поиск новых, зачастую нестандартных, междисциплинарных способов разрешения возникающих конституционных конфликтов, а также осуществление самостоятельных научных исследований в данной сфере.

---

<sup>1</sup> *Васильев В. И.* Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51—59.

**М. С. Туленков**

*Уральский институт управления — филиал РАНХиГС,  
г. Екатеринбург*

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВ ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ**

В конце прошлого года тема укрепления территориального общественного самоуправления (ТОС) рассматривалась на заседании Совета при Председателе Совета Федерации, которому предшествовала дискуссия о совершенствовании законодательного регулирования ТОС.

Глава Комитета Совета Федерации (СФ) напомнил, что Президент Российской Федерации определил в качестве одной из первоочередных государственных задач создание сильной, дееспособной, ответственной, финансово самостоятельной власти на местах, обеспечение реальной возможности участия граждан в управлении своим городским округом, сельским поселением, решение злободневных проблем местного сообщества, от чего в большей мере зависит качество жизни людей<sup>1</sup>.

«Решить эту задачу проблематично без весомого улучшения правовых и организационных условий, способствующих активному участию граждан в деятельности органов территориального общественного самоуправления и созданию эффективных механизмов обратной связи между населением и органами власти. ТОС является именно тем связующим граждан и местную власть звеном, отсутствие, слабость или имитация которого делает неустойчивой всю систему», — заявил председатель профильного Комитета СФ<sup>2</sup>.

**Актуальность** статьи обусловлена значением института территориального общественного самоуправления как важнейшего элемента системы местного самоуправления, способного обеспечить необходимую связь общества и власти, без которой нам будет сложно преодолеть ещё существующее во многих местах недоверие к власти и даже отчуждение власти от общества.

---

<sup>1</sup> *Репортажи* с конференции «Территориальное общественное самоуправление: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития» и с заседания Совета по местному самоуправлению см.: Муниципальная Россия. 2014. № 10.

<sup>2</sup> *Кутафин, О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации: М., 2010. 672 с.

Сегодня в условиях бюджетной и экономической нестабильности привлечение активных граждан к служению на благо общества и содействие росту гражданской активности перестаёт восприниматься как модная тема и благие пожелания, это становится условием сохранения единства управления и благоприятного социального климата в нашей стране. Одно из направлений этой работы — укрепление территориального общественного самоуправления.

Статья 27 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит, что территориальное общественное самоуправление населения — это самоорганизация граждан по месту их жительства на части муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления.

При самоорганизации граждан осуществляется как минимум два конституционных права населения:

- право граждан на участие в ТОС — это одна из форм реализации права граждан на местное самоуправление (МСУ);
- право граждан на участие в ТОС — коллективное право граждан;
- право граждан на участие в ТОС является естественным правом человека.

Рассмотрим два **механизма** повышения общественной активности граждан при помощи территориальных общественных самоуправлений.

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет широкие возможности для организации и деятельности ТОС, которое может осуществляться, как посредством собраний или конференций граждан, так в правовой форме юридического лица, зарегистрированного в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Вместе с тем из закона не ясно, какие особенности имеются при осуществлении ТОС в предусмотренных им формах, потому что, по мнению советов муниципальных образований, граждане не стремятся к регистрации ТОСов в качестве юридических лиц, так как опасаются бюрократических сложностей и не видят из норм закона преимуществ данной формы.

Долгое время закон также не определял, в какой из форм некоммерческих организаций должен быть создан ТОС. Сейчас данный пробел в правовом регулировании восполнен пунктом 2 части 3 статьи 50 Гражданского кодекса, которая относит ТОСы к числу общественных организаций. Однако, законодатель, решив одну проблему, одно-

временно создал другую. Советы отмечают, что отнесение ТОСов к числу общественных организаций, для которых одним из важнейших требований является формализованное членство, противоречит статусу ТОСа как самоорганизации граждан, имеющий массовый характер и открытой для участия всех жителей соответствующей территории. Такой статус ТОСа, в частности, следует из части 6 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, содержащей требования к правомочности собраний (конференций) граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления и прямо предусматривающей, что кворум на таких мероприятиях определяется от количества жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ понятием «член ТОСа» вообще не оперирует<sup>1</sup>.

Таким образом, одним из механизмов повышения общественной активности населения является усовершенствование нормативно-правовой базы деятельности территориальных общественных самоуправлений, которое в свою очередь сделает организацию и ведение деятельности ТОС привлекательным для населения.

2. Также одним из действенных механизмов является организационная помощь активным гражданам со стороны властей всех уровней.

Одной из лучших практик по повышению активности населения в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре может похвастаться муниципальное образование городской округ город Сургут в лице муниципального казённого учреждения «Наш город».

Информационное обеспечение граждан по месту жительства — одно из приоритетных направлений деятельности учреждения. Информирование населения по вопросам деятельности органов местного самоуправления, принимаемым и планируемым решениям, иным социально значимым вопросам осуществляется специалистами учреждения при обращении жителей в пункты, а также посредством размещения информации на официальном сайте Администрации города, на информационных стендах, путем распространения объявлений, листовок, памяток и других информационных материалов.

Взаимодействие муниципального казённого учреждения (МКУ) «Наш город» с территориальными общественными самоуправлениями организовано в рамках соглашений о сотрудничестве, в соответствии с регламентом работы учреждения и осуществляется практически по всем направлениям деятельности учреждения.

---

<sup>1</sup> О конференции см. «Административное воздействие не должно задуть инициативу» // Муниципальная Россия. 2014. № 10.

Первоочередной задачей сотрудничества выступает выполнение муниципальной программы «Развитие гражданского общества в городе Сургуте на 2014-2020 годы» (далее по тексту — Программа).

В рамках Программы учреждением проведен ряд мероприятий, направленных на создание условий для повышения эффективности осуществляемой ТОС социально-значимой деятельности, в том числе:

— предоставление оборудованных рабочих мест органам ТОС (в рамках соглашений о сотрудничестве рабочие места предоставлены 21-му председателю ТОС),

— обеспечение доступом к сети Интернет (обеспечено 21 рабочее место для председателей ТОС),

— организация городского конкурса «Лучший Совет ТОС» (участие приняли три совета ТОС. Призовой фонд составил 254 тысячи рублей и был распределен для трёх ТОС, занявших призовые места);

— содействие в подготовке и реализации социально — значимых проектов территориальных общественных самоуправлений, что включает в себя: расчет размера субсидии для включения в проект бюджета на очередной финансовый год и плановый период; сбор и экспертизу заявок с документами для получения субсидии; заключение соглашений о предоставлении субсидии с получателем субсидии; перечисление средств получателям субсидии; прием отчетов об использовании субсидии и отражение в бухгалтерском учете расходов. Дополнительно председателям ТОС предоставляется помощь в оформлении проектной, сметной и отчетной документации, внесении корректировок; осуществляется ежедневное консультирование в ходе рабочих встреч или посредством телефонной связи, подготовлены и предоставлены председателям ТОС «Методические рекомендации по подготовке и составлению отчета об использовании средств субсидии территориальным общественным самоуправлениям города Сургута».

Информацию по субсидированию ТОС специалисты учреждения ежеквартально представляют на рассмотрение межведомственного координационного совета по вопросам ТОС. В 2016 году при организационном участии МКУ «Наш город» проведено 5 заседаний координационного совета, по решению которого субсидию и гранты в виде субсидии из средств местного бюджета получили четырнадцать ТОС<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что по сравнению с предыдущим годом количество социально-значимых проектов ТОС, реализуемых за счет средств субсидии, увеличилось на 1 единицу, за счет впервые заявив-

---

<sup>1</sup> Отчёт о результатах деятельности муниципального казённого учреждения «Наш город» за 2016 год.

шегося ТОС «ПИКС». При этом плановый программный показатель 2016 года — 18 реализованных социально значимых проектов — не был достигнут, что обусловлено отсутствием инициативы отдельных ТОС к реализации проектов, а также отсутствием у некоторых ТОС статуса юридического лица, что является обязательным критерием для получения субсидии.

В направлении содействия ТОС в осуществлении их уставной деятельности учреждение специалистами учреждения оказано содействие в подготовке 15-ти отчетных конференций ТОС (№ 3, 4, 9, 10, 16, 21, 22, 23, 25, 28, 29, 30, «Возрождение», «Согласие», «ПИКС»), в том числе, подготовке и оформлении необходимой документации, размещении отчетов о деятельности 16-ти ТОС (№ 29, 28, 25, 3, 7, 8, 9, 10, 21, 22, 23, «Содружество», 25, 30, «Согласие», «Возрождение») на сайте Министерства юстиции РФ, внесении изменений в учредительные документы ТОС:

— подготовлены проекты уставов, составлены заявления и подготовлены документы для регистрации в Администрации города Сургута и для государственной регистрации в Управлении Министерства Юстиции РФ по ХМАО для ТОС «Лунный», «Согласие», 29, 25, 23, 30.

— подготовлены проекты уставов ТОС в новой редакции, в соответствии с действующим законодательством, ТОС № 3, «Союз».

— подготовлены заявления и документы для государственной регистрации изменений в сведения об ОКВЭД, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц в Управлении Министерства Юстиции РФ по ХМАО для следующих ТОС: № 3, «Союз», «Лунный».

— оказано содействие ТОС в подготовке документации в ходе проверочных мероприятий Контрольно-счетной палаты г. Сургута.

В части проведения совместных мероприятий необходимо отметить следующие:

— с учетом полученного положительного опыта, третий год подряд проведен городской турнир среди дворовых команд по мини-футболу «Чемпионы нашего двора», в котором приняли участие 24 команды с территории 14 территориальных общественных самоуправлений (288 подростков), (в 2105 году — 138 подростков);

— в рамках проведения городских мероприятий, посвященных празднованию 71-ой годовщины Победы в ВОВ 1941-1945 годов «Мы этой памяти верны», 9 мая на площади ТРК «Росич» МКУ «Наш город» совместно с ТОС города Сургута, ТРК «Росич», ООО «Аграрная инвестиционная компания «Агрико» организована и проведена концертная программа «Мы этой памяти верны», в которой приняли участие 4 творческих коллектива, сольные исполнители территориальных

общественных самоуправлений и танцевальные пары из городских культурных центров города Сургута.

— в мае 2016 года организована и проведена II Всероссийская акция «Международный день соседей», специалистами муниципального казенного учреждения «Наш город» оказано содействие территориальным общественным самоуправлениям города Сургута, членам советов многоквартирных домов в информировании и привлечении жителей города на субботники, благоустройство придомовых территорий, семинар «Проведение общего собрания собственников МКД по вопросу открытия спец. счета на капитальный ремонт». Всего в мероприятиях приняло участие 160 человек;

Оказано содействие управлению по природопользованию и экологии Администрации города в организации и проведении следующих мероприятий с участием ТОС:

— городской конкурс «Цветы — подарок Сургуту», в котором приняли участие 6 территориальных общественных самоуправлений № 3, 8, 9, 10, 16, 28, советы МКД по ул. Грибоедова, 8/1, ул. Мелик-Карамова, 24, ТСН по ул. Университетская, 21;

— в рамках исполнения постановления Администрации города № 2937 от 19.04.2016 «О проведении общегородской акции «Чистый город», приняли участие 14 ТОС (3, 4, 8, 10, 16, 21, 22, 23, «Содружество», 25, 28, 29, «Союз», «Возрождение») по санитарной очистке и благоустройству территорий, входящих в границы территориальных общественных самоуправлений города Сургута;

— городская экологическая акция «Единый день посадки саженцев деревьев», оказано содействие в информировании и привлечении к участию советов ТОС, участие приняли 6 территориальных общественных самоуправлений, посажено 200 саженцев деревьев.

Среди значимых мероприятий для ТОС города Сургута необходимо отметить участие представителей ТОС в учредительной конференции Общероссийской Ассоциации территориального общественно-го самоуправления (г. Москва), по итогам которой был принят Устав Ассоциации, избраны члены правления, в состав которого вошел представитель города Сургута, председатель ТОС «Возрождение» Дмитрий Сергеевич Нечепуренко. Одним из основных мероприятий и поручений для представителей муниципальных образований стало создание региональных Ассоциаций ТОС. Дополнительным мотивом для председателей советов ТОС Сургута стало посещение в феврале 2016 года I Всероссийского Съезда ТОС в г. Москва. Работа Съезда была организована по 9-ти секциям, на двух из них делегаты из г. Сургута представили свои доклады. Информация председателя совета ТОС № 22 Бере-



зиной Л. С. «Об участии ТОС в создании советов многоквартирных домов» была с интересом отмечена участниками мероприятия, опыт ТОС № 22 в данном направлении признан достойным для распространения. Доклады «Муниципальная программа «Развитие гражданского общества в городе Сургуте» как эффективный механизм поддержки и развития ТОС» и «О механизме поддержки территориальных общественных самоуправлений г. Сургута» были рассмотрены заочно, опыт Сургута в направлении поддержки ТОС был предложен для изучения и возможного применения в других муниципальных образованиях. Важным этапом Съезда стало подведение итогов конкурсов, в числе которых «Лучшая программа взаимодействия ТОС и бизнеса», «Лучшая муниципальная программа поддержки ТОС», «Лучший городской ТОС», «Лучшая технология взаимодействия с населением ТОС», «Лучший председатель ТОС», «Лучший сельский ТОС», «Отличник ТОС движения». По итогам работы конкурсных комиссий, опыт города Сургута в номинации «Лучшая муниципальная программа поддержки ТОС» был отмечен дипломом I степени. Участие председателей советов ТОС в данных мероприятиях побудило ТОС г. Сургута к объединению и созданию Ассоциации на региональном уровне. По инициативе председателей советов ТОС № 22, № 25, «Возрождение», при организационной и методической поддержке МКУ «Наш город» 23 марта 2016 года состоялась учредительная конференция Региональной Ассоциации территориальных общественных самоуправлений Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, на которой был принят устав организации, избраны руководящие органы.

В состав правления Ассоциации вошли пять председателей советов ТОС г. Сургута: Кузин Д. А. (ТОС «Союз»), Леонова Г. Е. (ТОС № 25), Нургатина Л. А. (ТОС № 28), Полищук К. П. (ТОС № 30), Березина Л. С. (ТОС № 22). Председателем Ассоциации избран Нечепуренко Д. С. (ТОС «Возрождение»).

Создание Ассоциации, в числе прочих задач, позволит представителям ТОС принимать участие в формировании законодательства, регулирующего вопросы ТОС; будет содействовать развитию межтерриториального сотрудничества по вопросам ТОС и развития гражданского общества на территории ХМАО-Югры; даст возможность проводить региональные и межрегиональные форумы, конференции, семинары, участвовать в конкурсах (грантах) на получение средств финансовой поддержки в рамках реализации федеральных и региональных программ.

Решить задачу по повышению социальной активности населения весьма сложно без значительного изменения и совершенствования

правовых и организационных условий, способствующих активному участию граждан в деятельности органов территориального общественного самоуправления и созданию эффективных механизмов обратной связи между населением и органами власти.

В настоящее время ТОС в большей степени является наиболее действенным институтом прямого волеизъявления населения, а также народной школой местного самоуправления. В большинстве своём ТОС помогает развивать немаловажные части гражданского общества. Благодаря ТОС активность гражданского населения повышается, действует принцип subsidiarity, а также осуществляется функция политической социализации.

**А. А. Угрюмова**

*Всероссийский научно-исследовательский институт систем орошения и сельхозводоснабжения «Радуга», г. Коломна*

## **РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ РАЗВИТИЯ ПРИГРАНИЧНЫХ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

В 1908 г. П. Столыпин писал: «При наличии государства густонаселенного, соседнего нам, сибирская окраина не останется пустынной. В нее просочится иностранец, если раньше туда не придет русский, и это просачивание, господа, уже началось... Край этот будет пропитан чужими соками, и когда мы проснемся,... он окажется русским только по названию».<sup>1</sup>

Сегодня приграничные агломерации становятся показателями национальной безопасности страны в целом. Нивелирование и снижение рисков в приграничном взаимодействии является важнейшим направлением государственной политики РФ.

В научной литературе встречаются попытки анализа причин возникновения приграничного агломерационного развития. Среди наиболее распространенных можно выделить следующие причины:

1. Социально-экономические, связанные с близко расположенными городами, осуществляющими высокоактивное преимущественно экономическое взаимодействие и создающими особую предпринимательскую зону, отличающуюся от сопредельных территорий. К такой агломерации относится Детройт-Винзор, образующий приграничную систему вдоль реки Детройт, протекающей по границе между США и Канадой. Данная агломерация демонстрирует высокий уровень маятниковой миграции, формирующей интенсивные обмены трудоспособным населением. Так место жительства может быть г. Виндзор, а работа г. Детройт. Компании Крайслер и Форд разместили свои заводы по обе стороны реки, что также облегчает экономические и логистические связи между отдельными филиалами этих компаний.

Одним из наиболее характерных примером социально-экономического взаимодействия российских приграничных агломераций является Нарва-Ивангород (РФ-Эстония). В рамках программы

---

<sup>1</sup> *Из речи* П. А. Столыпина в III Государственной думе 31 марта 1908 года. URL: [http://dugward.ru/library/stolypin/stolypin\\_rech\\_v\\_3\\_gosdume\\_31-mrt1908.html](http://dugward.ru/library/stolypin/stolypin_rech_v_3_gosdume_31-mrt1908.html)

приграничного сотрудничества Евросоюза и России проводится реконструкция набережной р. Нарвы. Обустроивается в г. Ивангороде правый берег пограничной реки (променад). Ведётся дорожное строительство. Общая сумма совместного инвестирования в развитие туристической инфраструктуры по различным проектам Нарва и Ивангород составила в 2012-2014 гг. 11 млн. €. Кроме того, в расширение пограничных пунктов пропуска выделяется 8,2 млн. €. Львиная доля средств для реализации проектов — фонды ЕС<sup>1</sup>.

2. Социально-политические, обусловленные исторически сложившимися тесными культурными, национальными, образовательными, политическими и другими связями приграничных городских агломерационных образований. Чаще всего подобные структуры возникают в границах Евросоюза, как наиболее взаимно интегрированной территории в рамках ЕС. Агломерационная территория Базель-Мюлуз-Фрайбург может быть рассмотрена в качестве структуры такого вида.

Характерной особенностью данных агломераций является интегрированность территорий в первую очередь не в приграничное территориальное пространство, а стремление получить выгоды от сотрудничества с экономически более сильным партнёром. В данном случае речь идёт об интеграции в объединённый рынок ЕС.

Российским примером социально-культурных агломераций может выступать территория взаимодействия г. Ростова и г. Донецка. Начиная с 2010 г. Ростовская агломерация перерастает в Еврорегион «Донбасс», включивший сначала Луганскую, а затем Донецкую область Украины и Воронежскую область РФ. Она налаживает тесные связи с Донецко-Макеевской и Мариупольской агломерациями, а посредством Восточно-Донбасской конурбации выходит на Центральную-Луганскую и Южно-Луганскую агломерации. Характерными признаками этой агломерации стало: создание взаимосвязанного природно-экологического комплекса; развитая инфраструктура; маятниковая миграция, ориентированная на агломерационный центр (г. Ростов-на-Дону). В настоящее время формируются условия для развития приграничной агломерационной зоны, охватывающей население свыше 7 млн. чел. При этом военный конфликт на территории Донбасса не разрушил, а усилил приграничные связи в сфере образования, промышленного сотрудничества, сельского хозяйства.

---

<sup>1</sup> Ивангород-Нарва на протяжении веков символ противостояния запада и востока. Сегодня это символ сотрудничества ЕС и России [Электронный ресурс]: <http://kingisepp.bezformata.ru/listnews/ivangorod-narva-na-protiyazhenii-vekov/8165696/>

В качестве последствий нерегулируемого процесса увеличения городов и снижения безопасности приграничного агломерационного развития можно выделить: увеличение интенсивности транспортных потоков; уменьшение земель как сельхозназначения, так и непосредственно используемых в сельском хозяйстве; ухудшение экологической среды; рост затрат на создание и эксплуатацию инфраструктуры территории; усиление социального расслоения между жителями агломерации и усиление различия в социально-экономическом развитии муниципальных территорий, входящих в состав агломерации.

Для РФ проблемы использования трансграничных природных ресурсов особенно актуализировались в последние 25 лет. В связи с распадом Советского Союза существенное количество регионов Российской Федерации получили статус приграничных территорий. На сегодняшний день общая протяженность государственной границы составляет около 13 тыс. км, поэтому приграничные районы отличаются значительным разнообразием природно-климатических факторов, конфессиональных и социально-экологических условий, развитостью экономических отношений и политических институтов, наличием и надежностью трансграничных транспортных и информационных коммуникаций.

К выделенным зонам безопасности РФ были отнесены 4 типа регионов: приграничные, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), зоны с потенциалом этно-конфессиональных конфликтов, кризисные территории, ситуация в которых создаёт угрозу для единства и стабильности в стране.

Наряду с очевидной выгодностью международного и трансграничного сотрудничества отрицательные экологические и социально-экономические риски возникают в связи с отсутствием нормативно-правового регулирования практически на всём протяжении государственной границы, что приводит к снижению эффективности хозяйственной деятельности приграничных районов.

Особенно актуальной эта проблема становится на приграничных территориях, связанных интенсивными и многоплановыми агломерационными контактами. В РФ к числу таковых можно отнести Донецко-Макеевскую агломерацию, агломерацию Большой Сочи, Владивостокскую агломерацию и ряд других.

Далеко не всегда имеющиеся в совместном использовании экономические ресурсы поддаются жёсткому разграничению, что закономерно вызывает экстерналии и потери.

Ведущие риски приграничных агломераций можно представить в виде (рис. 1.).

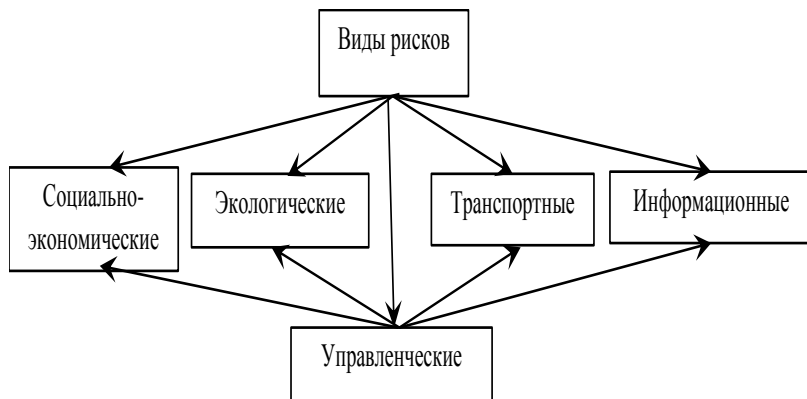


Рис. 1. Классификация основных рисков взаимодействия приграничных агломераций

К основным рискам, несомненно, относятся управленческие риски, которые во многом регламентируют функционирование всей остальной группы рисков. Именно они чаще всего становятся причиной последующего возникновения и расширения проблем в остальных сферах приграничного взаимодействия.

Управленческие риски определяют как направленность, логику и процесс принятия решений, так и качество экспертной оценки (контроль) полученного результата. Управленческие риски напрямую вытекают из социальных рисков, но и одновременно оказывают на них обратное воздействие.

К *социально-экономическим рискам* приграничного агломерационного сотрудничества относятся: неконтролируемая миграция, криминальная деятельность, усиление поляризации доходов населения взаимосвязанных агломерационных образований, сокращение приграничного туризма, и др. Например, трансграничные города РФ и КНР пгт. Забайкальск — г. Манжчуря, пгт. Пограничный — г. Суйфэньхэ, обладают не только большой разницей в доходах населения, но и выступают в качестве коридоров, способствующих увеличению потоков нелегальной миграции из китайских приграничных регионов в Сибирь и Дальний Восток.

К экономическим барьерам партнерства в приграничных агломерациях можно отнести ценовые диспропорции. Так, существуют прецеденты отказа казахстанских промышленников от внезапно по-

дорожавшей продукции заводов Казани в пользу более дешевой — из Саудовской Аравии<sup>1</sup>.

Существенной стороной данной группы рисков можно считать уменьшение инвестиционной привлекательности приграничных агломераций или недостаточную инвестиционную активность в зоне агломерационного взаимодействия. При этом причиной часто выступает высокий износ основного капитала и деиндустриализация ведущих отраслей регионов.

Среди *экологических рисков* приграничных агломераций можно выделить: наличие технологических проблем вододеления и водопользования, согласования водохозяйственных нормативов, распространение загрязнения от зарубежных предприятий на территорию РФ и др. Трансграничные города Благовещенск — Хэйхэ имеют общую экологическую проблему: загрязнение китайскими токсичными отходами приграничной реки Амур.

Аналогичная ситуация сложилась на территории российско-казахстанской границы, в бассейне р. Иртыш (1975—1993 гг.), когда на предприятии «Химпром» в г. Павлодаре в Казахстане произошла утечка ртути. Количество попавшей в почву ртути оценивалось от 930 до 3000 т. Такое ртутное загрязнение грунта и подземных вод по оценкам специалистов стало беспрецедентным в мировой практике.

*Транспортные риски* агломерационного сотрудничества часто упираются в перегруженность подвижного состава и транспортных артерий, с трудностями страхования грузов и др. Например, транспортная проблема выступила одной из основных при развитии Владивостокской агломерации, становлении г. Владивосток в качестве мегаполиса Азиатско-Тихоокеанского региона. Одним из решений стало строительство железной дороги с китайским форматом рельс, ведущей из приграничных районов КНР к порту.

*Информационные риски* обычно возникают вследствие снижения надежности ИТ системы или её безопасности, непродуманных или неквалифицированных процедур проверки и отслеживания изменяющейся приграничной информации. Информационные риски также тесно взаимосвязаны с социальными и управленческими. Агломерация Большого Сочи, в преддверии XXII Зимних Олимпийских игр,

---

<sup>1</sup> Курган становится главной площадкой для контактов регионов России и Казахстана. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://uralpolit.ru/news/polit\\_vlast/news\\_polit/1408712673-kurgan-stanovitsya-gla-vnoi-ploshchadkoi-dlya-kontaktov-regionov-rossii-i-kazakhstan](http://uralpolit.ru/news/polit_vlast/news_polit/1408712673-kurgan-stanovitsya-gla-vnoi-ploshchadkoi-dlya-kontaktov-regionov-rossii-i-kazakhstan) (Дата обращения: 06.11.2016).

стала частью информационной войны против РФ, что отразилось на ее имидже и современном бренде г. Сочи.

Другим примером возникновения информационных рисков является недостаточная развитость сети точек сотовой связи в зоне приграничных территорий. Так, жители рудника Абагайтуй и села Абагайтуй вынуждены пользоваться услугами китайских операторов сотовой связи при абсолютной более высокой цене для абонентов МТС или Мегафона.

Рассмотрим подробнее наиболее типичные деструктивные последствия, вызываемые действием совокупности рисков представленных на примере некоторых приграничных агломераций.

Развитие самой крупной для РФ *Донецко-Ростовской агломерации* напрямую связано с возможным формированием Еврорегиона «Донбасс» и кроме того определяется политическими отношениями РФ и Украины, связанными с изменением международных сценариев развития. Фактический потенциал Еврорегиона «Донбасс» в настоящее время не используется, что связано с обострившейся за 2015-2016 гг. социально-политической и экономической обстановкой данной территории.

К внешним рискам, влияющим на Донецко-Ростовскую агломерацию можно отнести: усиление межрегиональной и глобальной конкуренции за рынки сбыта и ресурсы, ухудшение для конъюнктуры на мировых рынках для отраслевой специализации региона, высокий уровень диверсификации территории по развитию инфраструктуры, негативную демографическую тенденцию и др.

Все перечисленные угрозы дополняются прогрессирующим загрязнением окружающей среды в основном связанным с деятельностью ведущих отраслей региона: металлургии, химической отрасли, машиностроения, легкой и пищевой промышленности.

Внутренние риски Донецко-Ростовская агломерации связаны с усилением дифференциации территориального развития, вызывающей увеличение числа депрессивных территорий. В свою очередь данная угроза вызывает увеличение социальной и бюджетной напряженности.

С каждым годом в Ростовской области увеличивается государственный долг. По состоянию на 1 февраля 2015 г. долг РО составляет — 27,2 млрд. рублей, что соответствует 1,3 % объема государственного долга субъектов РФ. Для сравнения по состоянию на 1 февраля 2012 г. долг Ростовской области составлял 9,85 млрд. руб. и доля его в общем объеме долга субъектов РФ составляла —



0,85 %. То есть за три года долг Ростовской области увеличился почти в три раза<sup>1</sup>.

К типичным проблемам периферийных территорий, таким как Донецко-Ростовская агломерация можно отнести: высокий уровень износа основных фондов, дисбаланс рынка труда, миграционный отток из социально неблагополучных населённых пунктов, «застойную безработицу» и «застойную» бедность. Все вышеперечисленные процессы отягощаются не достаточно благоприятными условиями труда на большинстве предприятий региона, низкой заработной платой и высоким средним возрастом работающих.

Одновременно на развитие Донецко-Ростовская агломерации сильное влияние оказывает недостаточное развитие транспортной инфраструктуры, что прямо отражается на ограничении пропускной способности приграничных таможенных переходов, путей сообщения и электроэнергетических мощностей региона.

Достаточно масштабны экологические угрозы Донецко-Ростовской агломерации. К ним можно отнести: увеличение антропогенной нагрузки на территорию, загрязнение водных артерий сбросом неочищенных или недостаточно очищенных сточных вод, рост накопления бытовых отходов, увеличение дефицита пресной питьевой воды в радиусе действия приграничной агломерации.

*Безопасность социально-экономического развития Владивостокской приграничной агломерации* напрямую связана с резким сокращением объёма госзаказов для ВПК. Масштабные изменения, коснувшиеся профилирующих отраслей агломерации, упадок научно-конструкторской базы, потеря научных кадров и неэффективная приватизация привели к тому, что ведущие предприятия региона либо оказались убыточными, либо резко сократили свой экономический потенциал и эффективность деятельности. К таким предприятиям можно отнести: Дальневосточное морское пароходство, Владивостокский морской торговый порт, Дальневосточное отделение железной дороги, «Дальсвязь» и др. Можно также отметить, что к факторам вызывающим возникновение и развитие угроз в регионе относится: высокая конкуренция между дальневосточными портами, невысокий уровень развития гостиничного и туристского бизнеса и др.

---

<sup>1</sup> Короченцева О. А. Риски долговой политики Ростовской области // Мир науки и инноваций. Выпуск 1(1). Том 12. Иваново: Научный мир, 2015. С. 26—29.

В качестве перспективы социально-экономического развития Владивостокской приграничной агломерации можно рассматривать Восточный экономический форум — 2016, где было подписано 214 соглашений на 1,85 трлн. руб. инвестиций на Дальний Восток. Особо важные для будущего развития Дальнего Востока соглашения — это, во-первых, соглашение о создании совместной российско-японской платформы для привлечения японского бизнеса в ТОРы и Свободный порт Владивосток<sup>1</sup>.

*Приграничные агломерации с Казахстаном* обеспечивают опережающее развитие приграничных экономик РФ и Казахстана. Такая ситуация сложилась исторически ещё с советских времён. Однако в настоящее время наблюдается явное увеличение доли КНР во внешнеторговом обороте Казахстана.

Созданию крупномасштабных приграничных агломераций мешает отсутствие унификации законодательства двух стран. Так, например, отсутствуют правовые акты, регламентирующие создание международных логистических систем, не созданы условия для производства продукция шестого и пятого технологических укладов с соответствующим научно-техническим сопровождением приграничных университетов или научно-исследовательских центров.

По данным А. Игнатъевой, население приграничных субъектов РФ и Казахстана составляет 32 млн. чел., причем ВВП российских территорий составляет 20 % от ВВП РФ, а казахстанских — 40 % от ВВП Казахстана. Но сотрудничество через границу идет неравномерно, через узловые территории. В России это Тюменская область, в Казахстане — Атырауская (ранее Гурьевская). Миграция через границу показывает, что в последние годы число граждан России, выезжающих в Казахстан, растёт, а встречный поток граждан Казахстана уменьшается<sup>2</sup>.

В связи с вышесказанным — необходима разработка механизма предотвращения угроз экономической безопасности РФ и отдельных ее регионов, интегрированных в приграничные агломерации.

---

<sup>1</sup> *Итоги ВЭФ-2016 и саммита «Большой двадцатки»*. Главное за сегодня. ИА REGNUM. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/international/2175478.html> (Дата обращения: 06.11.2016).

<sup>2</sup> *Курган* становится главной площадкой для контактов регионов России и Казахстана. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://uralpolit.ru/news/polit\\_vlast/news\\_polit/1408712673-kurgan-stanovitsya-gla-vnoi-ploshchadkoi-dlya-kontaktov-regionov-rossii-i-kazakhstan](http://uralpolit.ru/news/polit_vlast/news_polit/1408712673-kurgan-stanovitsya-gla-vnoi-ploshchadkoi-dlya-kontaktov-regionov-rossii-i-kazakhstan) (Дата обращения: 06.11.2016).

Важнейшим элементом такого механизма является построение стратегии управления экономической безопасностью на основе программно-целевого метода (рис. 2)<sup>1</sup>.

Данный подход предусматривает замкнутый цикл, начинающийся с мониторинга угроз экономической безопасности региона, подрывающих устойчивость его социально-экономического развития.

Меняющаяся в регионе экономическая ситуация не предполагает стационарный характер представленных на (рис. 2) угроз. Некоторые из них в результате целенаправленного регулирования будут исчезать, а другие (в силу открытости системы) — возникать и развиваться.

Значимым для регулирования возможных и реальных угроз является определение компенсационных ресурсов и компенсационного потенциала территории.

Компенсационные ресурсы как более узкое понятие близки по своему значению к традиционному страхованию, резервному или «аварийному» запасу. Они связаны с понятием потерь или ущерба (ожидаемого, фактического), который в каждом конкретном случае ограничен определенными рамками.

Компенсационный потенциал — понятие более широкое, характеризует общую способность экономики страны реагировать на критические ситуации, предупреждать и преодолевать их, восстанавливать стабильность и устойчивость процессов хозяйственного, социального и экологического развития в случае их нарушения в том или ином ключевом секторе народного хозяйства, в том или ином крупном регионе.

Конкретизация пороговых показателей экономической безопасности и сопоставление их с фактическим состоянием региона является обратной стороной выявления «точек» экономического роста. Определение превышения предельно допустимых уровней экономического развития позволяет предотвратить кризисные ситуации и распад экономики.

---

<sup>1</sup> Угрюмова А. А. Управление экономическим ростом агломераций (на примере Московской агломерации) диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Институт региональных экономических исследований. Москва, 2005. 284 с.

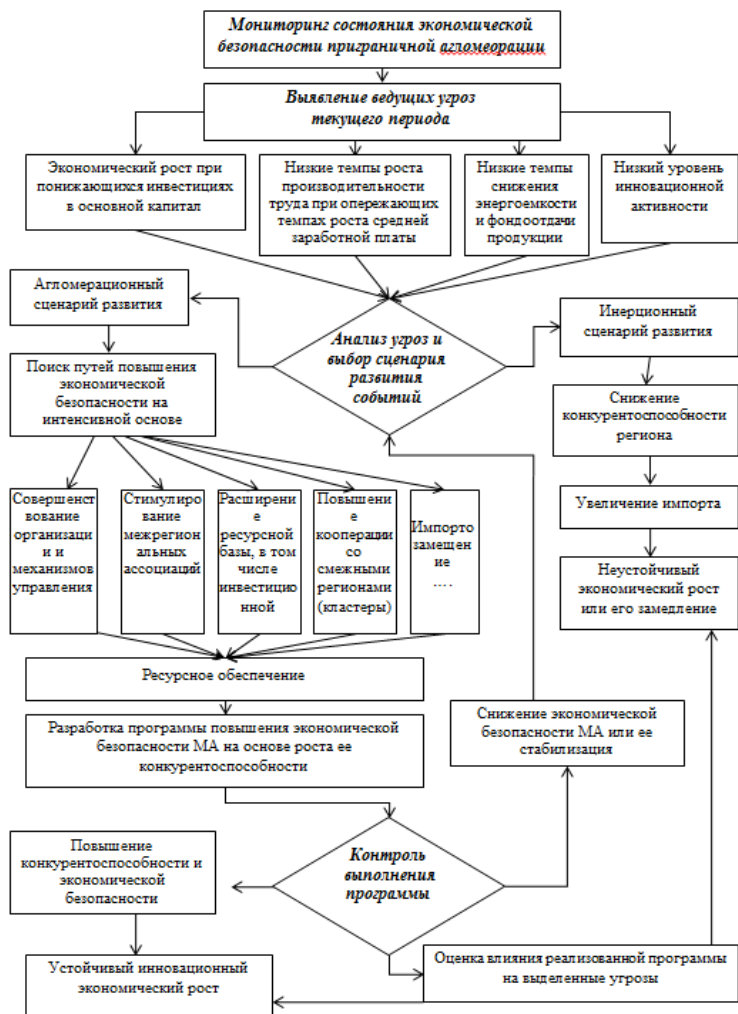


Рис. 2. Стратегия управления экономической безопасностью приграничных агломераций

Перечень пороговых показателей необходимо корректировать для условий конкретной территории. При этом учитываются два основных условия: определение уровней пороговых значений для каждого периода развития региона и системный подход к формированию совокуп-

ности показателей, позволяющих объективно оценить суммарный уровень экономической безопасности региона (табл.1)<sup>1</sup>.

Таблица 1

### Угрозы социально-экономического развития региона

№	Показатели экономической безопасности	Пороговая величина показателя
1.	ВВП на душу населения (долл. США)	2250
2.	Коэффициент Джинни	0,15-0,17
3.	Удельный вес конечного потребления домашних хозяйств в ВВП (ВРП), %	не более, чем 60 %
4.	Средний уровень инфляции, %	не более, чем 6-10 %
5.	Уровень безработицы, %	не более, чем 10 %
6.	Экономический рост, %	не менее, чем 2-3 %
7.	Внутренний государственный долг, в % по отношению к ВВП (ВРП)	не более, чем 20 %
8.	«Естественный» уровень показателя бедности, %	не более, чем 10 %
9.	Государственные расходы на образование и науку, в % к ВВП (ВРП)	не менее, чем 5 %
10.	Удельный вес обрабатывающей промышленности в промышленном производстве, %	не менее, чем 70 %
11.	Объем инвестиций по отношению к ВВП (ВРП), %	не менее, чем 25 %
12.	Ожидаемая продолжительность жизни (лет)	не менее, чем 70 лет
13.	Уровень преступности (количество преступлений на 1000 чел.)	не более 500
14.	Внешний долг по отношению к ВВП (ВРП), %	не более, чем 25 %
15.	Дефицит федерального (регионального) бюджета по отношению к ВВП (ВРП), %	не более, чем 5 %
16.	Денежная масса по отношению к ВВП (ВРП), %	не менее 50 %
17.	Соотношение импортированных товаров и услуг к ВВП (ВРП), %	не более, чем 35 %

<sup>1</sup> Угрюмова А. А. Региональная экономика и управление: учебно-методическое пособие / А. А. Угрюмова; Министерство образования Московской области Коломенский государственный педагогический институт. Коломна: КГПИ, 2009. 159 с.

Окончание табл. 1

№	Показатели экономической безопасности	Пороговая величина показателя
18.	Удельный вес импорта во внутреннем потреблении, %	не более, чем 30 %
19.	Удельный вес импортированных продуктов питания во внутреннем потреблении, %	не более, чем 25 %
20.	Доля машиностроения в промышленном производстве, % от ВВП (ВРП)	20,0
21.	Степень износа основных производственных фондов, %	50,0
22.	Выброс вредных веществ в атмосферу, т/км <sup>2</sup>	<10
23.	Соотношение импорта и экспорта	100
24.	Доля высокотехнологической продукции в экспорте	10-15
25.	Индекс физического объема промышленно-сти к предыдущему году	110,0
26.	Объем оборота розничной торговли, % к ВРП	40,0

При этом, уровень порогового значения недоиспользования инвестиций для капитальных вложений может быть рассчитан по следующей формуле:

$$S_n = \frac{S - I}{S}, \quad (1)$$

где,  $S_n$  — года;

$S$  — сбережения;

$I$  — инвестиции.

Пороговое значение уровня инвестиционной безопасности  $S$  должно быть в пределах  $S \geq 30$ .

После выявления угроз текущего периода и анализа источников происхождения становятся возможными два сценария развития приграничной агломерации.

Инерционный сценарий, при котором происходит длительное сохранение сложившейся ситуации без какого-либо воздействия на нее. Результатом этого часто становятся попытки региональных властей перенести ответственность за ухудшение экономической ситуации в регионе на федеральную власть. Такой сценарий «попустительского» отношения к экономическим угрозам неминуемо приводит к общему

снижению конкурентоспособности всего региона, а также его отраслей и предприятий. Чаще всего эти процессы сопровождаются увеличением импорта и неустойчивым экономическим ростом, а иногда вызывают более глубокие процессы — экономический застой и спад.

Агломерационный сценарий направлен на преобразование экономики региона на интенсивной основе.

Основным содержанием этого сценария развития становится целенаправленное разрешение возникающих угроз экономической безопасности с обязательным выделением источников (ресурсов) и способов снижения экономических угроз в регионе.

Последующим этапом является разработка программы повышения экономической безопасности агломерации, нацеливающая на предотвращение угроз в краткосрочном (до года), среднесрочном (до 5 лет) и долгосрочном (свыше 5 лет) периодах.

Логическим завершением стратегии управления согласно рис. 2 становится контроль и оценка влияния реализованной программы на выявленные ранее угрозы. Предлагаемый нами стратегический подход к управлению экономической безопасностью приграничных агломераций позволяет:

- проводить единый мониторинг состояния экономической безопасности приграничных агломераций;
- координировать управление однородными экономическими угрозами в пределах взаимосвязанного региона;
- в рамках конверсионного сценария развития — согласовывать развитие территорий внутри агломерационного пространства;
- предупреждать и понижать угрозы, противодействующие специфике инновационного экономического роста;
- в соответствии с итоговой оценкой влияния реализованной программы на уровень угроз — характеризовать регион с точки зрения повышения или снижения его конкурентоспособности.

Обеспечение устойчивого развития и повышение экономической безопасности приграничных агломераций связаны со следующими основными задачами:

- необходимостью выделения в категории «экономической безопасности» агломераций макроэкономического, мезоэкономического и микроэкономического уровней;
- конкретизацией механизма регулирования региональных угроз применительно к агломерациям;
- выявлением и уточнением пороговых показателей агломераций применительно к условиям экономического роста исследуемых регионов;

— выделением ведущих угроз социально-экономического развития агломераций;

— построением стратегии управления экономической безопасностью агломераций, учитывающей тенденцию устойчивого инновационного экономического роста.

Таким образом, ведущие риски взаимодействия приграничных агломераций вызывают следующие угрозы эффективного социально-экономического сотрудничества:

— отсутствие сопряжённой транспортно-логистической системы взаимосвязей в зоне приграничных агломераций;

— недостаточная развитость международного законодательства, регламентирующего развитие приграничных агломераций, как территорий опережающего развития (ТОР);

— отсутствие механизма взаимосвязанного межбюджетного регулирования приграничных агломераций;

— несформированность приграничных агломераций, как территорий с привлекательным инвестиционным потенциалом, обеспечивающим высокий уровень инвестиционной привлекательности данных территорий;

— недостаток квалифицированных кадров, способных эффективно взаимодействовать в условиях усиливающейся глобализации и увеличении удельного веса международной торговли в приграничных территориях;

— увеличение износа основного капитала и как следствие деиндустриализация предприятий;

— недостаточное формирование инновационной цепочки и (или) отсутствие инновационных кластеров в трансграничных контактах;

— ухудшение экологической среды и увеличение экологических угроз в процессе социально-экономического взаимодействия приграничных агломераций;

— увеличение теневой экономики, что негативно отражается на налогооблагаемой базе и инвестиционной привлекательности территории.

В заключении необходимо отметить, что в настоящее время Правительством РФ в качестве доминирующего регулирования агломерационного развития ставится цель — комплексной поддержки всего многообразия агломерационных процессов. При этом качественные показатели конкурентоспособности и безопасности социально-экономического развития агломераций приобретают приоритетную значимость по сравнению с количественными параметрами агломерационных процессов в стране.



**О. П. Фадеева**

*Институт экономики и организации промышленного производства  
Сибирского отделения Российской академии наук, г. Новосибирск*

## **СЕЛЬСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ПОД ПРЕССОМ РЕФОРМ<sup>1</sup>**

Социально-экономическая трансформация современной России включала в себя несколько этапов возрождения и развития системы местного самоуправления<sup>2</sup>. Модернизация системы муниципальной власти в России началась в 2003 г., когда был принят Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для сельских территорий Закон предусмотрел создание двухуровневой модели органов самоуправления, включающей сельские поселения и муниципальные районы. Каждому уровню власти были выделены полномочия и определены источники их финансового покрытия, для этих целей также была предусмотрена передача управления части государственного имущества на муниципальный уровень. Закон обозначил порядок предоставления из бюджетов вышестоящего уровня субвенций органам местного самоуправления для исполнения ими отдельных государственных полномочий, а также определил механизм выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. За двенадцать лет, прошедших со вступления в силу 131-ФЗ, система финансового обеспечения функционирования муниципальной власти законодательно корректировалась, как минимум, семь раз. Пересматривался список федеральных, региональных и местных налогов, вводились специальные налоговые режимы, «зоны ответственности» за разные социально-экономические функции передавались с одного уровня власти на другой, при этом менялся порядок межуровневых финансовых взаимоотношений<sup>3</sup>. В основе этих структурных изменений лежала, по-видимому, благая цель — устранить противоречие между избыточностью полномочий местных органов

---

<sup>1</sup> *Статья* подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 17-03-00464)

<sup>2</sup> *Горяченко Е. Е., Малов К. В.* Реформирование системы местного самоуправления: оценки и проблемы // Регион: экономика и социология. 2017. № 1. С. 271—291.

<sup>3</sup> *Сумская Т. В.* Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / Ред. С. А. Суспицын. Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. 212 с.

власти относительно располагаемых ими финансовых ресурсов в существующей модели бюджетного устройства на федеральном и субфедеральном уровнях. Однако эта цель так и не была достигнута. Число полномочий сельских поселений за эти годы значительно выросло — и достигло рекордных 39 при сокращении собственной базы налоговых и неналоговых поступлений<sup>1</sup>.

В мае 2015 г. Президент РФ подписал Закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вновь скорректировал процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>. Начало данного перераспределения полномочий, в том числе между муниципальным районом и муниципальными образованиями, было назначено на 1 января 2015 г.

Как показало наше социологическое обследование нескольких сельских районов Новосибирской области и Алтайского края (2015—2017 г.), в ряде случаев законодатели пошли по пути передачи части полномочий от администраций сельских муниципальных образований к районным администрациям. При этом произошло перераспределение части доходов сельсоветов (так по-старому во многих местах называют сельские муниципальные образования) в пользу района. Подобная централизация обосновывалась оптимизацией системы управления и необходимостью концентрации ресурсов на районном уровне для более эффективного использования тех небольших доходов, которые достаются сельским территориям.

В связи с этим с начала 2015 г. в сельских поселениях ухудшилась ситуация с собственными источниками бюджетных поступлений, прежде всего, сократились поступления налогов от доходов физических лиц (НДФЛ). Также сельсоветы лишились части доходов от аренды «невысвободившейся» земли. Это привело к уменьшению возможностей даже не развития, а сохранения имеющейся инфраструктуры и элементов благоустройства на уровне отдельных сел, так как собственные доходы сельсоветов в ряде районов сократились на 40-45 %.

---

<sup>1</sup> Стародубровская И., Миронова Н. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России / Научные труды. М. : Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2010. 116 с.

<sup>2</sup> URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/) (дата обращения: 28.08.2017)

Сельсоветам было предписано передать ответственность за содержание ЖКХ и свалок на районный уровень. В течение нескольких лет проблемы с утилизацией твердых бытовых отходов на уровне поселений в целом были решены, передача же этих обязательств стала неожиданной для районных властей, которые не обладали ни соответствующей службой, ни нужной техникой.

Из интервью с главой администрации объединенного сельсовета (куда помимо районного центра входит еще 2 небольших села): *«Бюджет нашего сельсовета небольшой. До 136-го федерального закона у нас было порядка 17 млн рублей. На жизнь трех сел хватало, хватало на возведение и содержание детских площадок. У нас планы были даже устанавливать современные спортивные площадки, хоккейные коробки. 136-й закон внес свою смуту. Финансирование культуры осталось за нами. ЖКХ от нас ушло. Водопроводы передаем в район. У нас сети водоотведения были с полями фильтрации — это все тоже передаем, имущество и земли.*

*Свалки передаем — у нас была лицензированная свалка. Последние веяния: отменили, оказывается, лицензии. Сейчас новые лицензии нужно получать — для этого нужно порядка чуть ли ни девять млн рублей, у района этих денег нет. Когда мы получили лицензию и начали заниматься благоустройством свалки, то сделали заборы, ограждения, свет. Сделали платный проезд на свалку — не для населения, а для организаций. Сейчас лицензию у нас на свалку отобрали. Мы все убрали, чтоб не разворачивалось: и забор сняли, и освещение, и сторожей убрали, и сторожки — все. Людям это не нравится.*

*У нас было около 40 полномочий, осталось 13. Ключевые полномочия остались у нас, хотя финансирование сократилось. Благоустройство у нас осталось, это самая на сегодняшний день затратная статья, уличное освещение тоже для нас очень дорогое. Сначала с нас сняли ответственность за содержание улиц, но мы все это назад забрали, потому что стало понятно, что район не сможет это делать, а у нас есть техника и знание, где что находится. У них этим некому заниматься».*

Из интервью с другим главой администрации муниципального образования: *«Но полномочий-то гора, их убрали, только толку от того?! Эти полномочия никогда не были подкреплены деньгами. С нас убрали уход за кладбищем, но мы его до сих пор обрабатываем, чистим, так как район этим заниматься не будет. Убрали с меня ответственность за библиотеку, а она находится в здании сельсовета. Ни единой копейки с января-месяца ни за свет, ни на уголь район нам не дал. Сохраним библиотеку мы, а деньги-то от нас ушли. Мы из*

*этой ситуации такой выход нашли: мы сделали концерт, и собранные деньги с этого концерта на подписку пошли. У нас спорт хорошо развит в селе, несмотря на то, что наш спортзал заваливается (это пристройка к школе). Там муниципальная программа нужна, но мы не можем ни в какую программу по ремонту попасть, так как у нас нет собственных средств для софинансирования этих затрат. И с этим вся загвоздка связана!»*

Таким образом, реализация данного ФЗ сломала уже налаженную систему. В предыдущие годы и районные администрации, и сельсоветы прошли этапы сокращения специалистов, потребность в которых возросла после перераспределения полномочий. Также имеется дефицит оборудования и техники и на районном, и на поселенческом уровнях. Из интервью с главой сельсовета: *«Когда такие решения принимаются, не знаю, ужасно нельзя «на землю» спуститься, вот приехать к нам — и посоветоваться»*. Однако это недовольство новым распределением полномочий и финансовых источников копится вниз — ни районы, ни сельсоветы свои несогласия с этой реформой наверх никак не транслируют, а предпочитают приспособливаться, адаптироваться к новым условиям.

В последние годы вследствие ряда административных реформ сельсоветы во многом утратили возможности контроля над селом<sup>1</sup>. Ликвидация паспортных столов и передача этих функций миграционным службам привела к тому, что на местах не всегда становится оперативно известно, кто прибыл в село на постоянное место жительства и зарегистрировал там свое пребывание. Зачастую главы поселений узнают об этом тогда, когда случаются какие-то чрезвычайные ситуации. Например, к ним из района поступает запрос о каком-то жителе, о котором до этого им ничего не было известно. Так, неожиданно для главы одного из сельсоветов село наводнили цыгане, которых зарегистрировали за деньги по своим адресам некоторые сельчане.

Из интервью с главой сельсовета: *«Суть в том, что мы даже не знаем, кто к нам прибыл. У нас очень много сейчас людей приезжих и для нас незнакомых. У меня, например, возникает всегда проблема, есть ли там несовершеннолетние ребяташки, мы же тоже с ними ведем работу»*.

*А что можно сделать? — Я вот не понимаю то, что осталось нам. Не осталось вообще ничего. Бухгалтера у нас сейчас забрали, за это теперь платит район. Сейчас бухгалтеры централизованно стали*

---

<sup>1</sup> Моляренко О. А. Теневое государственное и муниципальное управление // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2016. № 3. С. 120—133.

*работать. Сняли четверть ставки зарплаты у моего заместителя. С населением вот так вышло — опять нам сказали, что население у нас меньше, чем мы заявляем, поэтому сократили подушевые дотации нашему бюджету. У нас забрали паспортный стол, поэтому прописка, загс ушли от нас — за этими услугами жителям нужно обращаться в районный центр. Но нас нагружают стали работой Прокуратура, Роспотребнадзор, все контролирующие органы за справками и отчетами к нам идут».*

Схожая ситуация сложилась и с контролем за оборотом сельскохозяйственной земли. В сельсоветах не осталось специалистов, которые занимаются землей — способствуют ее правовому оформлению, ведут учет договорам аренды, следят за общей земельной ситуацией: вся ли земля юридически оформлена, обрабатывается и пр. Даже на уровне района сейчас не существует единого органа, который бы занимался текущим администрированием и надзором за качеством использования сельскохозяйственной земли, т. е. владел полной информацией о том, что происходит с движением сельскохозяйственной земли, сколько земли находится в залежи, кому земля принадлежит, и кто ее арендует (на каких условиях), почему часть земли не обрабатывается. Этот контроль очень важен, так как до сих пор существенная доля земли находится в коллективно-долевой собственности жителей сел, получивших свои земельные доли (паи) в ходе приватизации колхозов и совхозов. Подобная распыленность прав собственности затрудняет процессы эффективного использования земельных ресурсов. Службы Росреестра и Россельхознадзора с этими задачами справляются не в полной мере<sup>1</sup>.

Пока далека от завершения работа с «не востребованными земельными долями» — с выявлением судьбы тех жителей села, которые в начале 1990-х гг. получили свидетельства на права коллективно-долевой собственности, но так и не вступили в эти права. Сельсоветам предписано найти этих людей, собрать соответствующие документы — и через суд стать собственниками этой «не востребованной земли». Но проблемы с поиском людей, получением от них нотариально заверенных отказов от земельной собственности, высокие затраты на оформление земельных прав, «неподъемные» правила продажи этой земли или сдачи ее в аренду и пр. не дают завершить процесс юридического оформления прав собственности на землю. До сих пор в России «земельный вопрос» остается проблематичным: много земли оста-

---

<sup>1</sup> *Фадеева О. П., Нефёдкин В. И.* Локальные рынки земли: от виртуальных к реальным // ЭКО. 2017. № 6. С. 83—101.

ется юридически неоформленной, необрабатываемой, неэффективно используемой<sup>1</sup>.

По-прежнему остройшей проблемой на селе остается сокращение рабочих мест — и в первую очередь с круглогодичной занятостью. За последние 25 лет произошла замена коллективного сектора хозяйствования массой фермерских хозяйств, которые специализируются на выращивании растениеводческой продукции и не нуждаются в постоянных рабочих местах. В зимний период занятые у фермеров механизаторы остаются без работы, часть из них встают на учет в службы занятости и получают статус безработных и пособие, другие едут в город или в другие регионы «на вахту». Лучше положение в тех селах, где сохранилось крупное сельхозпредприятие. Здесь есть разнообразие рабочих мест, налажен круглогодичный трудовой процесс, работодатели в большей мере заинтересованы в закреплении работников у себя — и проводят определенную кадровую политику, которая может определить будущее села. В фермерском сегменте такой подход характерен для крупных, активно развивающихся хозяйств. Но в целом сокращение спроса на работников сельского хозяйства продолжается, в т. ч. вследствие модернизации производства.

Сокращаются также объемы ведения личных подсобных хозяйств (ЛПХ) населения, так как без прежней льготной «колхозной поддержки» основной массе крестьян вести такое хозяйство экономически невыгодно. К тому же в последние годы уходит поколение крестьян, для которых семейное хозяйство (несколько голов скота, птица, большой огород) было обязательным. Молодое и среднее поколение сельских жителей все больше отказываются от ЛПХ, в том числе из-за того, что им приходится работать вдали от дома. Помимо сельхозпроизводства, если оно есть в селе, работу местные жители в основном могут получить в бюджетных организациях — школа, детский сад, почта, ФАП. Отсутствие других организованных видов деятельности — главная проблема сельского развития. Летом жители зарабатывают на сборе и продаже дикоросов, там, где есть водоемы, доход приносит ловля рыбы. Огромный потенциал имеет развитие сельского туризма, создание рекреационных зон, но отсутствие инвестиций и инвесторов, которые понимают, что срок оказания данных услуг в сибирских условиях крайне мал, обнуляют эти возможности.

Потенциал участия местных властей в развитии сельских территорий невелик и все более сокращается в связи с очередным витком

---

<sup>1</sup> Шагайда Н. И. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика / Научные труды. М.: Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, 2010. 332 с.

«оптимизации» функций и централизации властных полномочий. «Вертикальная оптимизация» ломает сложившуюся систему жизнеобеспечения и усиливает значимость горизонтальных социальных контрактов и роли самоорганизации сельских сообществ. Однако это способствует скорее выживанию, нежели развитию сельских поселений. Тем не менее, участие глав фермерских хозяйств и руководителей сельскохозяйственных организаций в жизни села трудно переоценить. Именно с ними главы сельских администраций заключают договора о техническом обслуживании дорожной сети населенных пунктов (и делают это, как правило, на льготной основе), к ним обращаются за спонсорской помощью при проведении культурно-спортивных мероприятий и для поддержки наиболее ущемленных групп сельских жителей. Огромную роль в успешности работы местных органов власти играют профессиональные и человеческие качества сельского лидера — главы сельского совета: в какой мере он способен добиться расположения у представителей местной элиты и завоевать уважение простых сельчан; организовать работу по оформлению и регистрации прав муниципальной собственности, добиться участия муниципалитета в федеральных и региональных программах по развитию сельских территорий, способствовать получению грантов для благоустройства сельских улиц и модернизации объектов инфраструктуры, включая организацию местных зон отдыха, помочь жителям самим взять на себя ответственность за порядок и чистоту их «малой родины»<sup>1</sup>. Однако не всегда потенциал внебюджетных источников развития и самоорганизации достаточен для компенсации ослабления финансовой и организационной роли низовых органов сельской власти.

Обобщая вышесказанное, можно констатировать, что реформа сельской муниципальной системы, нацеленная на разделение полномочий между разными ветвями власти и их реализацию на локальном уровне, зашла в тупик и, по сути, способствовала разрыву связи между местными бюджетами и экономикой<sup>2</sup>. Мы имеем дело с эффектом «перевернутой пирамиды», когда ответственность за организацию поселенческой жизни (функционирование коммунальной и социальной инфраструктуры) передана вниз, а средств для ее осуществления крайне мало.

Этой системной болезнью страдают и те сельские территории, где сохранилось производство, и те, где оно распалось. Ресурсы для под-

---

<sup>1</sup> *Калугина З. И., Нефёдкин В. И., Фадеева О. П.* Драйверы и барьеры сельской реиндустриализации // ЭКО. 2017. № 1. С. 20—38.

<sup>2</sup> *Фадеева О. П.* Реалии сельского самоуправления: реформы и их последствия // Регион: экономика и социология. 2016. № 4. С. 267—289.

держания социально-экономической жизни сельских поселений слабо связаны с местными источниками дохода — их получение обеспечивается в первую очередь региональными бюджетами и наличием у них средств для выравнивания сложившихся территориальных диспропорций. Попытки передела бюджетных источников и полномочий между сельским и районным уровнем не приносят большого облегчения ни тем, ни другим — слишком о малых средствах идет речь. Пока в селах остаются жизнеспособными горизонтальные социальные связи, у населения сохраняются инициатива и желание улучшить свою среду обитания за счет «самообложения», а местный бизнес готов брать на себя часть затрат на общие нужды, часть забранных районом полномочий будут продолжать «автоматически» выполнять сельские власти. Если со временем инициативы и желание нести бремя дополнительных расходов у местного населения и бизнеса иссякнут, то районные структуры в силу уже описанных выше причин не смогут в полном объеме исполнять возложенные на них обязательства по обслуживанию обширных территорий.

Сельское самоуправление оказалось отодвинутым от функций, связанных с организацией как экономической, так и социальной жизни в селе. Показательно, что в бюджетах сельских поселений практически нет расходов на стимулирование хозяйственной деятельности, национальную безопасность и охрану правопорядка, развитие физической культуры и спорта, а также на социальную политику. Образование и медицина окончательно ушли из сферы влияния местных властей. Реформы управления закрепили за сельчанами роль «безгласных» свидетелей ограничения доступности базовых гражданских прав, обещанных Конституцией РФ, во имя «оптимизации» государственных расходов.

Наш анализ показал, что система муниципальных реформ нуждается в комплексной ревизии еще и с позиции дифференцированных подходов, учитывающих разные модели сельского развития. Они должны работать на поддержку и усиление рыночных позиций существующих на территории производств и создавать условия для привлечения рабочих рук, обеспечивать сохранение ресурсов территории и условий для жизни в ситуации разрушения устаревшей модели экономики и радикальной реструктуризация всей социально-экономической системы сельских поселений.



**Д. В. Филиппов**

*Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, г. Новосибирск*

## **ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ВНЕШНИМИ ИСПОЛНИТЕЛЯМИ**

Федеральной закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ) устанавливает полномочия для органов местного самоуправления в области стратегического планирования<sup>1</sup>. Так, статьей 6 172-ФЗ определено, что полномочием органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования является разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления. При этом п. 2 статьи 39. 172-ФЗ установлено, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах по решению органов местного самоуправления. Таким образом, разработка стратегии муниципального образования носит инициативный, необязательный характер для муниципалитета. Но, хотя федеральное законодательство и устанавливает лишь право, а не обязанность на разработку данных документов, вопрос о необходимости разработки стратегии представляется вполне однозначным. В условиях большого числа дотационных муниципалитетов и их зависимости от политики субъекта Российской Федерации разработанная стратегия позволяет органам местного самоуправления встроиться в систему стратегического и территориального планирования региона, учесть особенности проводимой региональной социально-экономической политики, получить доступ к финансовым ресурсам через включение в государственные и ведомственные целевые программы и проекты региона.

---

<sup>1</sup> *О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.*

При этом еще одним ключевым условием разработки стратегии муниципального образования является необходимость согласования целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований с приоритетами и целями социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, что также закреплено статьей 6 172-ФЗ.

Другим важным аргументом, стимулирующим разработку стратегического документа на уровне местного самоуправления, является формирование более четкого видения руководством муниципального образования будущей территории, точек экономического роста, областей экономической специализации, особенностей демографической политики и системы развития социальной инфраструктуры, а также определение ключевых долгосрочных проектов и программ, потенциальных инвесторов и других участников социально-экономического развития, а также посыл сигналов другим секторам общества: бизнесу и общественности, — о приоритетах в деятельности местной власти.

Таким образом, становится очевидным, что муниципальные образования, разработавшие стратегические документы социально-экономического развития находятся в более выгодном положении по сравнению с теми, кто игнорировал такую работу.

Следующим возникает вопрос: кто должен стать разработчиком стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Существует традиционный подход, согласно которому стратегия входит в систему планово-прогнозных документов муниципалитета, на основании чего делается заключение, что разработчиком стратегии должны стать органы местного самоуправления. В защиту этой традиции приводятся аргументы, что органы местного самоуправления и муниципальные служащие лучше смогут разобраться с приоритетами развития территории и лучше граждан и предпринимательских структур смогут создать формализованный долгосрочный документ целеполагания. К тому же такой подход не потребует существенных затрат из местного бюджета за исключением оплаты труда самих муниципальных служащих.

В то же время такой подход имеет серьезные недостатки:

1. Органы местного самоуправления вынуждены опираться только на собственные кадровые ресурсы, что значительно ограничивает использование иных высококвалифицированных специалистов и экспертов;

2. При формировании стратегии применяется традиционный подход разработки документов, принятый в данном органе местного

самоуправления и решения в данной области: в лучшем случае муниципальные служащие с ним ознакомятся;

3. При определении стратегических приоритетов будет учитываться только та информация, которая имеется в наличии у органов власти и не будет учтена дополнительная информация, имеющаяся в расположении других, не используется лучший опыт, научные и управленческие возможности заинтересованных сторон;

4. Органы местного самоуправления становятся объектом критики, поскольку действуют изолированно, не опираясь ни на население, ни на общественность, ни на бизнес, не прирастая единомышленниками и не накапливая стратегических партнеров.

5. Ресурсоёмкая задача по разработке стратегического документа отвлечет муниципальных служащих от исполнения муниципальных функций и услуг, что скажется на качестве функционирования органа местного самоуправления в целом.

Указанные выше недостатки решаются путем привлечения внешних исполнителей, которыми чаще всего могут быть специализированные консалтинговые компании, научные и образовательные организации, социально ориентированные негосударственные некоммерческие организации, общественные объединения или эксперты — одиночки. Учитывая важность и роль стратегического документа, предпочтения, как правило, отдаются либо специализированным консалтинговым организациям, либо учреждениям науки и высшего образования. При таком подходе, однако, существует опасность формирования иллюзии разработки документа «под ключ», когда сторонняя организация разрабатывает и выдает готовый документ автономно, без участия органа местного самоуправления. Еще одним недостатком такого подхода относительно высокая стоимость выполнения работ «под ключ».

Наиболее сбалансированный подход заключается в передаче основных функций и работ по разработке документа внешнему исполнителю, а за органом местного самоуправления остается проведение ключевых мероприятий по разработке стратегии, текущий контроль, включающий в себя принятие ключевых разделов документа и проведение мероприятий по оценке их качества в определенные промежуточные временные точки.

Правовым механизмом, закрепляющим отношения между органом местного самоуправления и потенциальным заказчиком по разработке стратегии, является законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Наиболее подходящим

способом определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования является проведение открытого конкурса. Данный способ позволяет учесть при оценке заявки потенциального исполнителя работ неценовые факторы. Ключевым документом, входящим в состав конкурсной документации, является проект муниципального контракта с прилагаемым техническим заданием на выполнение работ по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Именно техническое задание содержит требования к параметрам разрабатываемого документа, а потому при разработке проекта контракта особое внимание следует уделять именно техническому заданию. Техническое задание — описание требований к выполняемым услугам и работам, в том числе по предмету работы (услуги), месту предоставления, срокам и иным качественно-количественным характеристикам. Техническое задание необходимо формировать таким образом, чтобы оно было понятным, подробно описывало содержание и сроки проводимых работ и максимально защищало орган местного самоуправления от рисков невыполнения работ или предоставления некачественного результата. Чаще всего муниципальные служащие, уполномоченные на разработку стратегических документов, испытывают сложности с формированием технического задания. Это обусловлено спецификой разрабатываемой стратегии, а также отсутствием опыта в формировании требований к подобным документам. Прежде всего, проблемной областью может быть определение состава и сроков выполнения работ, структуры документа. Помочь в определении структуры стратегии могут стать уже разработанные стратегии, признанные лучшей практикой и ориентирами. Такими документами могут стать стратегии уже разработанные соседними муниципальными образованиями и рекомендованными к тиражированию региональными уполномоченными органами власти, а также стратегии, получившие признание на независимых экспертных площадках, например, Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Так, в рамках данного форума лучшими документами стратегического планирования в Российской Федерации среди муниципальных образований в 2016 году были признаны стратегии:

1. Завьяловского района (Удмуртская Республика);
2. Томского района (Томская область);
3. Гатчинского района (Ленинградская область);
4. Сысольского района (Республика Коми);
5. Чистопольского района (Республика Татарстан);

6. Менделеевского района (Республика Татарстан);

7. Каргасокского района (Томская область).

Техническое задание, как правило, содержит:

— общие положения (цель и задачи выполняемых работ, нормативно-правовая и методологическая база);

— требования к выполнению работ (место выполнения работ, график, условия и порядок выполнения работ);

— состав и содержание работ (содержание, объем и параметры качества, этапы выполнения работ и фиксация результатов по каждому этапу);

— сроки оказания услуг (требования к оформлению результата выполнения работ, способ фиксации и передачи результата работ).

В разработке технического задания могут принимать участие потенциальные участники конкурса. Как показывает практика, наибольшие сложности у органов местного самоуправления вызывает именно определение параметров задания и формулирование результатов работы консультантов. Рекомендуется выстроить работу поэтапно. Как правило, разработка стратегических документов осуществляется в три этапа.

Особенностью первого этапа работ является его организационная составляющая, связанная с выстраиванием отношений с исполнителем. Необходимо ознакомиться с составом исполнителей, их функциями при разработке стратегии, их достижениями и имеющейся практикой и при необходимости дать рекомендации по уточнению состава. Также на первом этапе необходимо согласовать структуру документа, сроки подготовки разделов стратегии и выстроить взаимодействие по определению источников информации для подготовки разделов. Целесообразно провести встречу с руководителем проекта по разработке стратегии со стороны заказчика и главой муниципального образования для уточнения параметров организации совместной работы и ожидаемых результатов со стороны заказчика к разрабатываемому документу и выстраивания более тесного взаимодействия между исполнителем и руководителями структурных подразделений администрации муниципального образования.

На первом этапе, который длится от 1 до 3-х месяцев необходимо подготовить аналитический раздел стратегии, в котором отражалось бы текущее состояние экономики и социальной сферы муниципально-го образования, результаты реализации предыдущих документов социально-экономического планирования, определение проблем развития и потенциала территории. Такой раздел должен служить обоснованием постановки стратегических задач по развитию муниципалитета. Важным моментом первого этапа является привлечение внимания к разрабатываемому документу бизнеса, населения, а также руководителей поселений муниципального района.

Необходимо провести обсуждения исходных условий и ожиданий по поводу разрабатываемого документа, что позволит на ранних этапах обеспечить поддержку населения бизнеса и властей поселений в общем деле определения перспектив развития территории. Первый этап должен оканчиваться презентацией результатов работы, причем с участием заинтересованных групп, с которыми проводились общественные обсуждения.

Второй этап — это, как правило, разработка проекта стратегии. Разработка стратегии должна осуществляться на основе среднесрочного и долгосрочного прогнозов социально-экономического развития муниципального образования. На основе прогноза формируются сценарные условия развития территории, по итогам чего выбирается за основу один из разработанных сценариев, который служит базой для разработки системы целеполагания. На этом этапе формируются все разделы документа: оценка текущего состояния, цели, задачи, приоритеты, система управления, ресурсное обеспечение, ожидаемые результаты, а также формируется перечень инструментов реализации стратегии (проектов, программ, регулятивных нормативных правовых актов). Необходимо включить в стратегию раздел, описывающий развитие отдельных поселений, входящих в состав муниципального образования. Оценка источников финансирования и ресурсов, необходимых для реализации Стратегии, должна учитывать выбранный сценарий развития. Если он отличается от инерционного, необходимо учесть внебюджетные источники развития. Важным моментом при разработке этого этапа является формирование перечня управленческих механизмов реализации стратегии, которым, в первую очередь, являются перечень муниципальных программ, перечень перспективных инвестиционных проектов развития бизнеса и перечень перспективных инфраструктурных проектов развития социальной инфраструктуры инженерных сетей. Второй этап также заканчивается презентацией выполненной работы.

Третий этап стратегии целесообразно посвятить согласованию параметров разработанного документа и подготовке его к утверждению. В результате согласования документ содержательно может претерпеть серьезные изменения. На этом этапе необходимо провести публичные слушания по проекту Стратегии, рассмотреть проект Стратегии в структурных подразделениях представительного органа местного самоуправления. Причем на каждом этапе согласования необходимо присутствие и активное участие исполнителя, поэтому в техническое задание необходимо включать работы по сопровождению процедур согласования. Завершением этого этапа является представление документа на утверждение в муниципальном представительном органе.

**И. Ф. Хакимова***Тюменский государственный университет, г. Тюмень***РЫНОК ТРУДА В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ  
И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ**

Занятость и безработица — одни из ключевых факторов, характеризующих развитие экономики, как в регионе, так и в стране в целом. Изменение уровня занятости является одним из векторов, указывающих на изменение уровня жизни населения, наличия квалифицированной рабочей силы, уровня эмиграции и даже уровня преступности. Рост обратного показателя занятости — безработицы ведет к усилению маргинализации населения, обострению социальной напряженности, ухудшению социально-психологического климата в обществе.<sup>1</sup>

Показатели занятости и безработицы в России являются очень дифференцированы по округам. По данным Росстата самая низкая безработица в июле 2017 года была и остается в Центральном федеральном округе — 3,2 %, самая высокая в Северо-Кавказском округе — 10,9 %, а в Уральском округе она составила 5,6 %.<sup>2</sup> Самое большое количество по численности безработных было установлено в Челябинской области (125,4 тыс. чел) и Свердловской области (120,2 тыс. чел). Тюменская область по численности находится на третьем месте по безработице в своем округе (74,0 тыс. чел., из которых значительную часть занимает Ханты-Мансийский округ — 28,1 тыс. чел.).

Анализ рынка труда в Тюменской области (не включая автономные округа) за 2016 год показал, что численность рабочей силы (в возрасте 15—72 лет) в Тюменской области возросла и на конец 2016 года составила 716, 8 тыс. чел. или 67,1 % (против 66,5 % в 2015 году). По данным Тюменьстата, численность работающих распределена следующим образом: часть (12,7 %) занята в организациях оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств,

---

<sup>1</sup> Вукович Г. Г., Бухтаяров А. А. Особенности социально-трудовых отношений в России / Г. Г. Вукович, А. А. Бухтаяров // Современные наукоемкие технологии. 2008. № 1. С. 106.

<sup>2</sup> Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/170.-htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/170.-htm) (дата обращения 06.09.2017).

мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, в обрабатывающих производствах (11,8 %), в организациях, занимающихся операциями с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг (10,8 %), в строительстве (10,6 %), в учреждениях здравоохранения и предоставления социальных услуг (9,9 %), в образовании (9,9 %), на транспорте и связи (9,6 %), в органах государственного управления и обеспечения военной безопасности, социального страхования (7,6 %). Структура работающих по видам экономической деятельности в сравнении с предыдущим годом изменилась незначительно. В организациях (без субъектов малого предпринимательства) трудилось 72,7 % общей численности работников (в 2015 году — 73,7 %).

Уровень общей безработицы соответственно сократился по сравнению с прошлым годом (рис.1) и составил 5,0 % (против 6,2 % в 2015 году), что явилось ниже среднего значения по Курганской, Свердловской, Челябинской областям.

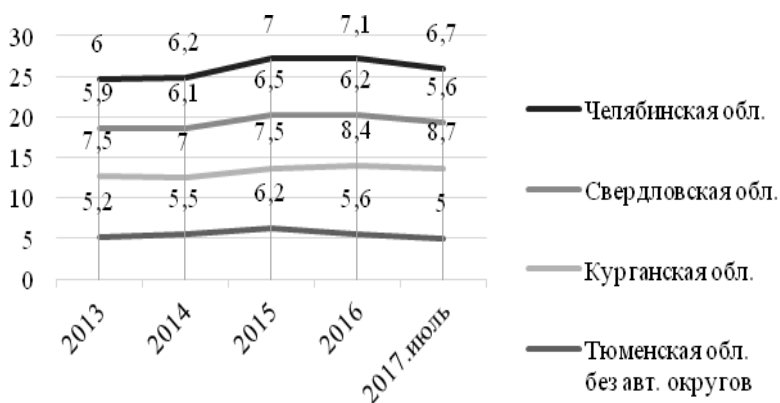


Рис. 1. Динамика уровня безработицы в Уральском федеральном округе за период 2013—2017 года, %

Тенденция сокращения численности безработных в Тюменской области сохранялась до апреля 2017 включительно (рис.2), но в мае и июне было незначительное увеличение на 3,5 тыс. чел. В других областях Уральского Федерального округа тенденция сокращения численности безработных сохранялась.



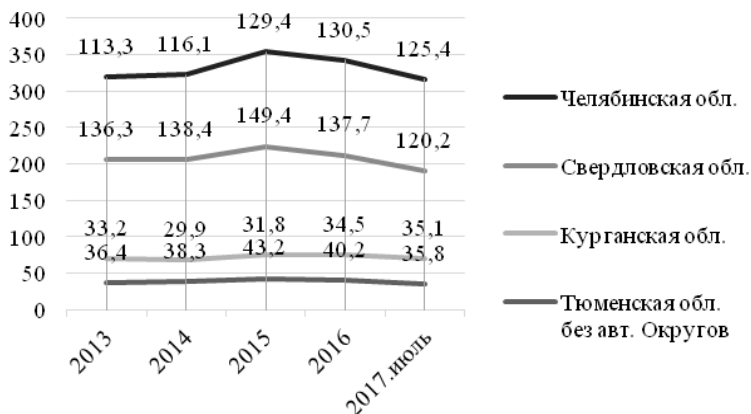


Рис. 2. Динамика численности безработных в Уральском федеральном округе за период 2013—2017 года, тыс. чел.

Стоит отметить, что на 2017 год Постановлением Правительства РФ от 08.12.2016 № 1326 было установлено максимальное и минимальное пособие по безработице в размере 4 900 и 850 рублей соответственно.<sup>1</sup> Интересный факт, что на просторах интернета можно встретить форумы, на которых обсуждают тему дохода с помощью пособий по безработице. Так, например, на тюменском форуме (72. ru) можно встретить различные комментарии о пособиях по безработице. Один из них оставила женщина, являющаяся бухгалтером по профессии с опытом работы в школе более 20 лет. По данным Тюменьстата, в 2016 году в Тюменской области было уволено 860 человек. Наибольшее число пришлось на организации государственного управления и обеспечения военной безопасности, социального страхования (32,4 %). Эта женщина так же попала в этот список. На форуме она рассказала о том, что встав на учет в центр занятости, ей поступало много предложений, которые ее не устраивали. Изначально женщина посещала каждого работодателя в поисках работы, а потом, как она пишет: «...я поняла, что мне легче дождаться пенсии... Стою в центре занятости, и мой стаж идет, и получаю небольшое пособие (4 900 рублей). В моем возрасте мне выгоднее так, чем работать за копейки или переучивать-

<sup>1</sup> О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2017 год: Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1326. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1045772/> (дата обращения 20.07.2017);

ся». По последним данным, такое пособие может покрыть только половину прожиточного минимума в Тюменской области, который составил 9 855 рублей на конец 2016 года. Среднестатистическому человеку в Тюменской области хватит только на минимальный набор продуктов питания, который в декабре 2016 года был оценен в 4000,7 рублей на одного человека. На эту сумму можно он может приобрести хлеб, крупы, макаронные изделия (22,9 % общей суммы), 19,7 % потратить на молочные продукты, 18 % — на мясопродукты, 14,8 % — на плоды, овощи и картофель.<sup>1</sup>

По словам Сергея Гайджари, начальника управления по взаимодействию с подведомственными учреждениями областного департамента труда и занятости населения, большинство безработных в Тюменской области — это бухгалтеры, экономисты, юристы, рекламные агенты, делопроизводители. Что касается сферы занятости, то сейчас в Тюменской области востребованы рабочие профессии. На них приходится около 70 % вакансий. Если рассматривать ситуацию востребованности по сферам занятости, то по итогам 2016 года, самые оплачиваемые профессии были в организациях химического производства, где уровень заработной платы находился выше среднего и составил 128,3 тыс. рублей. Так же в организациях, осуществляющих добычу топливно-энергетических полезных ископаемых (124,9 тыс. рублей), в сфере воздушного транспорта (96,2 тыс. рублей), в организациях, занимающихся научными исследованиями и разработками (87,3 тыс. рублей), производством нефтепродуктов (70,9 тыс. рублей) и финансовым посредничеством (67,0 тыс. рублей). Организации, работающие в востребованных сферах в Тюменской области развиваются по всем направлениям, в том числе в направлении управления персоналом. Так, например, с начала 2017 года на базе Учебно-курсового комбината «Тюменнефтекомплектгазстрой» организовано опережающее профессиональное обучение для 50 работников предприятия, реализующего приоритетное направление инвестиционной деятельности — производство стеклотары в УРФО. Обучение ведется по профессиям: стропальщик, оператор очистных сооружений, слесарь по эксплуатации и ремонту газового оборудования, выполнение газоопасных работ и другие. После завершения учебы все специалисты вернутся на свое предприятие, где будут работать уже по полученной профессии.

---

<sup>1</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/indicator/43062#> (дата обращения 06.09.2017)

Для увеличения занятости и сокращения безработицы в Тюменской области необходимо организовывать больше таких мероприятий по обучению. Помимо этого требуется ряд других средств, таких как:

1) проведение активной государственной политики в сфере занятости и регулировании спроса на труд (обновлять/совершенствовать критерии подбора персонала, пересматривать ответственность работодателя, квотировать рабочие места, стимулировать самозанятость населения и т. д.);

2) совершенствование качественного состава трудовых ресурсов в соответствии с изменениями в экономике при участии служб занятости совместно с органами образования и работодателями;

3) разработка механизма профессиональной и территориальной мобильности работников, ориентация профессиональной подготовки и переподготовки безработных на будущие потребности рынка труда;

4) содействие работодателям в создании эффективных рабочих мест, отвечающих современным требованиям, а также увеличивать расходы на переобучение и переподготовку персонала организаций с целью повышения его качества и конкурентоспособности и трудоустройства и другие.<sup>1</sup>

Современные условия требуют постоянных инноваций, в том числе инноваций на рынке труда. Именно поэтому государство не должно полагаться на саморегулирующуюся роль рынка в вопросах занятости, а активно вмешиваться в этот процесс и «идти в ногу со временем».

---

<sup>1</sup> Богаченко, Е. Д., Колколова, Е. В. Занятость в инновационной сфере российской экономики с позиции концепции достойного труда / Е. Д. Богаченко, Е. В. Колколова // Бизнес. Образование. Право. 2014. № 2. С. 217—222.

**Г. А. Цветкова**

*Российский государственный гуманитарный университет, г. Москва*

## **ОПЫТ И ПРАКТИКА КРЕСТЬЯНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ**

В настоящее время снова, как и сто лет назад в жизни отечественной деревне происходят кардинальные изменения, вызывающие полемику среди ученых и специалистов. При этом упускаются глубокие исторические корни этого социально-экономического образования. Обращение к истории необходимо, ибо связано с переосмыслением опыта и практики самоуправления сельских жителей. Кроме того, погружаясь в анализ социальной практики важно не забывать о связи времён и преемственности поколений, являющихся движущей силой местного самоуправления.

Исходя из этого, а также с учётом ещё не завершившегося процесса трансформации прежних представлений и ценностных ориентаций сельских жителей, необходим комплексный взгляд, включающий сравнительно-исторический анализ событий. Вот почему целью данной статьи является исследование деятельности сельских обществ, выявление специфики отношения сельских жителей к органам власти.

Выбор изучения заявленной исторической формы местного самоуправления определён и другими фактами: во-первых, продолжительностью ее действия. Подтверждением этому может служить то, что сельский сход признавался высшим органом власти в деревне, на нём отчитывался сельский совет о своей деятельности вплоть до августа 1927 г. Во-вторых, охватом значительной части населения. В 1926 г. насчитывалось 350 тыс. сельских обществ, в которых состояло 90 % крестьян России.

Основные направления в деятельности общины, состояли в регулировании всего многообразия крестьянской жизни. Она строго следила за состоянием духовного и физического здоровья, формировала собственное социальное пространство, которое было замкнутым, поэтому позволяло крестьянам сохранять свою культуру и обычаи.

Крестьянское самоуправление выполняло функции организации и координации, благодаря чему среди крестьян поддерживалась и развивалась коллективность, преимущественное значение в которой занимали социальные приоритеты. Именно поэтому общественные интере-

сы и связанные с ними правила и нормы поведения, отношения к членам сообщества были на одном из первых мест в иерархии ценностей крестьян. Примером служат следующие факты: мир направлял здоровых людей топить печи, готовить еду и ухаживать за детьми в тех дворах, где рабочие члены семьи были больны. В деревнях Тульской и других губерний обработка поля и уборка хлеба одинокого больного осуществлялись всем миром.

Однако, несмотря на отмеченное, ещё во второй половине прошлого столетия на заседании Общества русских врачей учёными (Н. В. Слюнин и др.) говорилось «широкое развитие у нас знахарства, порчи и лекарства; нет той деревушки, где не было бы зловещей знахарки»<sup>1</sup>, т. е. на протяжении почти двух тысяч лет единственно доступным средством сохранения и поддержания здоровья крестьян оставалась мирская народная медицина, которая имела противоречивые черты. С одной стороны она сохраняла эмпирические средства, коренившиеся исключительно в народном опыте. С другой стороны, на значительную часть древних лечебных средств и приёмов наложили свой отпечаток возникшие в древности фантастические представления о мире. Все недуги и, фактически, все человеческие страдания приписывались воле «божьей», нападкам на тело «злых духов» и всё определяющему влиянию звёзд и планет. И как логическое следствие, лечение заключалось в улажении богов молитвами, ритуалами и жертвоприношениями, изгнании «злых духов» из тела человека при помощи колдовства, с использованием заклинаний и амулетов, главной целью которого было убеждение больного в божественной силе врачевателя.

Вот почему в медицинское сообщество сельской общины входили волхвы (вплоть до XVII в. так называли знахарей), ведуны, ведуньи и ведьмы (от древнерусского слова «едасть» — знать), кудесники, чаровницы и т. д. В народе они считались посредниками между человеком и таинственными силами природы, умеющими обращать их на пользу (или во вред) человеку<sup>2</sup>. В сферу их деятельности входили: общественные магические действия, лекарское знахарство, гадания о личной судьбе и т. п. За советом и помощью к ним обращались и простые и состоятельные люди. Против разных болезней у них были различные виды заговоров и заклинаний. В некоторых случаях они находили широкое применение в быту со стороны больных и их близких.

Впрочем, признавая иррациональные, а порой и вредные для организма методы знахарства, отдельные учёные, к примеру,

---

<sup>1</sup> Слюнин Н. В. Материалы для изучения народной медицины в России. СПб: 1882. С. 2.

<sup>2</sup> Рыбаков Б. А. Язычество Древней Руси. М.: 1988. С. 294—305.

М. Б. Мирский указывает на необходимость развести народную медицину со знахарством. Согласно результатам нашего исследования, на уровне рассуждений это возможно, на практике же просто не реально. Ибо крестьяне верили, что болезнь послана человеку Богом за грехи, поэтому при любом лечении обязательно использовались магические приёмы: «лили расплавленный свинец или воск в холодную воду, определяя болезнь по конфигурации застывшей массы, бросали в воду горящие угли и пр. Чудодейственной и целительной силой наделяли воду, землю и огонь. В лечебно-предохранительных целях, особенно при эпидемиях, а также для лечения воспалений кожи использовали огонь»<sup>1</sup>. Всё это придавало знахарям и больному дополнительную уверенность в правильности диагноза. Интересно, но вера, что болезнь послана человеку Богом за грехи, сохраняется и сегодня (в XXI в.), даже среди городского населения.

На наш взгляд, в мирской медицине вероятнее всего выделение двух направлений, имеющих различные цели (благую и тёмную) — знахарства и колдовства. Как это делают отдельные учёные, к примеру, И. И. Шангина, к знахарству она относит богоугодные (положительные), а к колдовству чёрные (тёмные) дела. Хотя и она к знахарям-врачам относит балей, ведуньев, ворожей, зелейников, знатников, знатцев, лечников, травников, шептух<sup>2</sup>.

Что касается функций управления в практике крестьянского самоуправления в области здравоохранения, то использовались различные формы и методы. Взаимоотношения сотрудничества были у крестьян и с церковью как одной из субъектов медицины. А. И. Васильчиков описывает их так, «духовенство благоразумно предпочитало жить со своими прихожанами мирно и по возможности не ссориться с крестьянами»<sup>3</sup>.

Определённые миром, жёсткие нормы и правила поведения, способствующие сохранению и поддержанию здоровья, распространялись на различные категории населения: пол, возраст, положение, физическое состояние и др. Женщине, вынашивающей ребёнка, полагалось контролировать свои эмоции, пребывать в хорошем расположении духа. Она не имела права обидеть человека или животное, посмеяться над убогим. Ей нельзя было выходить на улицу после захода солнца,

---

<sup>1</sup> Шангина И. И. Русский народ. Будни и праздники. Энциклопедия. СПб: 2003. С. 519.

<sup>2</sup> Шангина И. И. Русский народ. Будни и праздники. Энциклопедия. СПб: 2003. С. 517.

<sup>3</sup> Из книги Миронова Б. Н. Социальная история России. Т. 2. С-Петербург, 2000. С. 312.

проводить покойника до кладбища, целовать его, прощаясь, присутствовать на поминках, смотреть на пожар, переступать через веревку или коромысло и пр. В то же время, если начинался мор скота, беременных женщин впрягали в соху, чтобы провести вокруг деревни магический круг — борозду, якобы препятствующую проникновению коровьей смерти. Состояние беременности считалось опасным как для самой женщины и окружающих её людей, так и для всего миропорядка в целом. Аргументировалось это тем, что в этот момент она имеет две души и живёт как бы на границе двух миров, разделяющей жизнь и смерть<sup>1</sup>.

Негативно отражалось на здоровье, как ребёнка, так и роженицы и другие обязательные общественные нормы. Так, «роды обычно проходили в бане, иногда на повети, в подклети, в чулане, хлеву, т. е. вне жилого помещения, что, конечно же, не обеспечивалось элементарными требованиями гигиены. Заботясь о том, чтобы ребёнок был любим отцом, его принимали от роженицы на мужскую рубаху. Чтобы новорожденного любили все деревенские жители, его обтирали полотенцем, к которому прикасались руки многих людей»<sup>2</sup>. Таким образом, из-за отсутствия правил гигиены существовала реальная угроза смерти ребёнка и матери.

Кроме того, крестьяне не располагали определёнными средствами и методами лечения родовых травм, не умели реально помочь ребёнку в случаях серьёзного заболевания. И как итог «смертность детей у крестьян была ужасающей, уносящая до трех четвертей «сей надежды государства»». В то время рождаемость в общине до начала XX в. практически не регулировалась, так как вмешиваться в таинства зачатия и рождения считалось грехом, поэтому был предельно высокий уровень рождаемости — 50 рождений на тысячу человек населения, т. о. к 1900 г. естественный прирост составлял около 1 % в год<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что при всей строгости соблюдения местных общественных норм, касающихся деторождения, общественное сознание допускало возможность непорочного зачатия: от ветра, который «надул в женщину ребёнка», от выпитой наговоренной воды, от съеденной горошины. Опасными для зачатия считались воскресенье, среда и пятница. Именно данными предрассудками объяснялись различные пороки у младенцев, к примеру, глухота ребёнка.

---

<sup>1</sup> Шангина И. И. Русский народ. Будни и праздники. Энциклопедия. СПб: 2003. С. 184—185.

<sup>2</sup> Там же. С. 186—189.

<sup>3</sup> Миронов Б. Н. Социальная история России. С-Петербург, 2000. С. 313.

Наряду с этим, следует обратить внимание на то, что при всей замкнутости община в своей практике использовала опыт предшествующих поколений и других исторических форм местного самоуправления. По преодолению заразных болезней общиной применялись меры аналогичные мерам вечаевого самоуправления. Суть их сводилась ко всяким ограничениям, в частности, исключались взаимоотношения людей с больными. Хотя последних не оставляли без внимания: их кормили и за ними ухаживали. Деревни, в которых вспыхивала заразная болезнь, организовывали заставы, в лесах устраивали засеки, закрывали ворота. Следовательно, также как и в городах в основном строго выполнялись профилактические работы по устранению болезней, хотя в большинстве случаев это было лишь в период эпидемий.

Подводя итог, анализу особенностей форм и методов деятельности крестьянского самоуправления в области здравоохранения можно сделать следующие выводы: во-первых, охрана, поддержание здоровья и лечение были заботой в основном самих крестьян. Во-вторых, основными субъектами в медицине на уровне деревень являлись мирские лекари, использующие опыт и практику через подражание своим предкам. В-третьих, во главе угла в сфере регулирования социально-экономических и духовных процессов лежали мистические религиозные представления, в должной мере не обеспечивающие благополучие членов общины, включая состояние их здоровья.

Хотя нельзя не учитывать и низкий уровень общественного сознания крестьян, часто имеющий противоречивый характер. Уровень востребованности в просвещении проявлялся двойственно. По данным А. М. Большакова, в библиотеках (избах-читальнях) одних сел число читателей (посетителей) росло слабо. В других селах успешно при поддержке потребкооперации функционировал даже клуб с хорошей читальней, в которой проводились лекции и доклады. Культурно-просветительская работа в силу объективных и субъективных причин постоянно видоизменялась.

Вероятнее всего, упущения общины можно объяснить тем, что крестьянское самоуправление имело несколько уровней обязанностей и зависимостей: взаимоотношения с государством, помещиками и крестьянами. На наш взгляд, именно зависимость общин от внешних субъектов управления (государства, помещиков и др.) была предопределяющим фактором низкой эффективности общинного самоуправления.

В налоговой области взаимоотношения государства с крестьянами были односторонними. Центр давил на волость. К примеру, в 1918 г. государство забирало у крестьянства «излишки», не давая надлежаще-



го эквивалента ни денежного, ни товарного<sup>1</sup>. Иногда крестьяне отказывались от уплаты налогов, подозревая местную власть в их придумывании. Их многообразие раздражало крестьян. Поэтому в зависимости от условий социально-экономическое поведение крестьян было разным: от пассивного (утаивания) до открытого протеста (отказ от уплаты налога), наблюдался разрыв целей и потребностей крестьян и органов власти. «Государство и власть напрягали все силы, чтобы учесть валовой доход крестьянских хозяйств: высчитывали высеv, степень урожайности, регистрировали скот и пр.». Отсюда разочарование, изменение отношений власти и деревенского общества, трансформация экономического сознания и противоречивость в поведении крестьян, что проявлялось в их противоправных поступках.

Этому способствовало и то, что лозунг большевиков «Земля — крестьянам», под которым они пришли к власти, реализовывался стихийно. Более того, его выполнение понималось по-разному. «Взять землю — это еще полдела или даже еще меньше. Землю есть не будешь» — заявляли крестьяне. Чтобы земля стала ценным приобретением, нужны были условия: 1) наличие рабочих рук, 2) инвентарь и тягловая сила, 3) надлежащая организация, стоящая на уровне общественных достижений. До революции крестьянское хозяйство находилось в скверном положении, в настоящее время оно тоже далеко от блестящего состояния, указывал А. М. Большаков в двадцатых годах XX в.<sup>2</sup>.

В то же время в экономической жизни деревни выделялись и элементы самоуправления. При взимании налогов в 1918 г. крестьянами создавались сельские комиссии, контролирующие хлеб по амбарам. Но делалось это, по утверждению А. М. Большакова, для «проформы». В 1919 г. были организованы комитеты бедноты, которые не очень рьяно, но повышали «собираемость» продуктов. Сельский сход домохозяев определял, кому из домохозяев и сколько надо платить налогов, т. к. все были связаны круговой порукой.

Что касается форм политического участия крестьян, согласно данным исследователей, они были в основном пассивные. Крестьян приглашали, оповещая о необходимости решать местные проблемы. Они участвовали в сельских сходах и выборах старост, поочередно каждый домохозяин выполнял полномочия десятского, осуществля-

---

<sup>1</sup> *Большаков А. М.* Деревня 1917—1927 гг. М.: Изд-во «Работник просвещения», 1927. С. 51.

<sup>2</sup> *Большаков А. М.* Советская деревня (1917—1925 гг.). Экономика и быт. Изд. Второе, значительно дополненное. Л.: Рабочее изд-во «Прибой», 1925. С. 87.

лось и покрытие недостачи всем миром и пр. Высокая политическая активность крестьян проявлялась лишь в критических условиях, что предопределялось потребностью в новых формах взаимоотношения власти и сельского сообщества.

Колоритны и информативны картины 1917 г., когда обычай и инертность нарушились «великой смутой» революционных событий. Большеков наглядно описал неопределенность настроений и соответственно поведение крестьян. Не зная сущности политических событий, да глубоко не вникая в происходящие политические процессы, они принимали смену форм власти как должное и неотразимое без всякого осмысления. Смена власти тревожила и будоражила. Для подтверждения этого ученый использовал меткие выражения, характеризующие политические настроения крестьян: «пока не стали», «горячая минута прошла», «революция порешила старый порядок», «новых царей мы хотим как собака палку», «учены и премного им благодарны», «от царя самый последний мужик-дурак откажется», «зачем он ему сдался?» и пр.

Дополняют наблюдения ученого и далеко не положительные характеристики представителей власти, озвученные крестьянами: «мы пьем, — нас преследуют, а власть пьет — ей ничего», «... равнодушный ко всему в мире советский чиновник», «коммунисты хитрые» и пр. В этих высказываниях ярко проявляется отсутствие доверия крестьян к любой власти. Слаба была их вера и в способности государства: слишком далеко разошлись интересы и потребности различных групп и слоев населения, разным идеалам и ценностям они поклонялись.

Отношения крестьян с властью складывались только в форме — «все давай». Основной конфликт между крестьянами и властью был по поводу присвоения труда, собственности, продукции и налогов, т. е. обладания материальными благами. Для противостояния государственной политике крестьяне использовали различные формы «скрытого и молчаливого» обиденного сопротивления: нерадение при выполнении работ, симуляция, фальшивое согласие и притворное понимание, уклонение и пр., т. е. осуществлялся «тихий» и бескровный саботаж.

Наряду с этим крестьяне послушно выполняли указы органов власти: периодически переименовывали собственные исполнительные органы, не осознавая и не вникая в их сущность. В протоколах же волисполкомов самое главное внимание обращалось на проведение в жизнь распоряжений высших органов власти, включая налоговые кампании. Исходя из этого, можно прийти к выводу, что, к примеру, вол-

исполкомы, выполняя запросы государственных органов, забывали о нуждах крестьян.

Подводя итоги, можно сделать несколько выводов. В деятельность крестьянского самоуправления в первые годы советской власти неоднократно вносились изменения со стороны органов государственной власти. Изменялись структура и содержание органов власти, кардинально был пересмотрен экономический механизм перераспределения собственности, наблюдалось и раскрестьянивание деревни в целом. Все это не способствовало укреплению взаимоотношений власти и сельского сообщества.

Крестьяне, находясь в довольно сложных условиях, смогли выжить. Хотя в их жизни постоянно происходила внутренняя динамика, связанная с трансформацией сознания и поведения. Основой их выживания была самоорганизация, сплоченность и взаимопомощь, что так не хватает современным сельским жителям.

**А. Е. Цыганова**

*ТОО «Исследовательский центр “ЮПИТЕР”», г. Астана*

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ОЦЕНКЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕАЭС**

Государственное регулирование вопросов социально-экономического значения требует обоснованности и целесообразности. Для достижения этих целей, а также для повышения эффективности применимых мер по государственному вмешательству во многих странах был внедрен институт оценки регулирующего воздействия (или анализ регуляторного воздействия). Данная процедура осуществляется на этапе оценке проектов новых законодательных и нормативных актов.

Оценка регуляторного воздействия (ОРВ) — это набор процедур, позволяющий разработчику регулятивных решений в процессе подготовки законопроектов рассмотреть максимально широкий спектр возможных регулятивных мер, оценить затраты и выгоды как адресатов регулирования (предпринимателей, граждан), так и бюджетов всех уровней, предложить наиболее эффективное решение, а также оценить его возможные последствия. Институт оценки регулирующего воздействия является экономическим инструментом, структурированным в определенной системе процедур<sup>1</sup>.

Активное внедрение практики ОРВ в государствах-членах ЕАЭС (Евразийский экономический союз), свидетельствует не только о развитии данного института в рамках государственного регулирования, но и об интеграционных процессах стран участвующих в данном союзе.

Процедура ОРВ активно внедряется на федеральном уровне в государствах-членах ЕАЭС, в том числе активно ведется работа по взаимодействию с населением в процессе общественных обсуждений. Несмотря на это ОРВ на региональном уровне взаимодействие органов государственной власти и населения при общественном обсуждении нормативно-правовых актов ведется не активно. Об этом свидетель-

---

<sup>1</sup> Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Российской Федерации. Режим доступа: <http://ar.gov.ru/>

ствуют исследования и отчеты о продвижении ОРВ на региональном уровне в различных странах<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что процедура консультаций в рамках оценки регулирующего воздействия не является идентичной процедурой публичных слушаний. Так ОРВ рассматривается с трёх позиций: процесс, инструмент и документ. Общественное обсуждение может быть одним из элементов ОРВ, однако в ОРВ очень важно экспертное, профессиональное мнение, мнение юристов, экономистов, технических специалистов, которые являются специалистами в предполагаемой сфере регулирования, и которые потенциально могут представить как комментарии, так и данные, и соответствующие расчеты, что бы положить их в основу ОРВ.

Далее представлено существующее положение вещей по внедрению ОРВ в государствах-членах ЕАЭС на федеральном и муниципальном уровне.

#### Российская Федерация

С целью создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, осуществления инвестиций, ограничения избыточного регулирования в экономике, Минэкономразвития России в середине 2010 года было осуществлено внедрение института оценки регулирующего воздействия в правотворческую практику Российской Федерации. В течение 5 лет было подготовлено более 4600 заключений об ОРВ, более трети из них — отрицательные.

На сегодняшний день методическое обеспечение организации и проведения процедуры ОРВ определено Приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Текст отчета в рамках проекта «Исследование хода и результатов внедрения ОРВ на региональном уровне в различных странах, выводы и рекомендации для Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://opes.ru/>

<sup>2</sup> Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 N 159 (ред. от 26.07.2016) «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/docu-ment/cons\\_doc\\_LAW\\_162537/](http://www.consultant.ru/docu-ment/cons_doc_LAW_162537/)

Логическим этапом эволюции ОРВ в России стало его внедрение на региональном уровне. Старт данному этапу был дан Президентом РФ в 2012 году<sup>1</sup>.

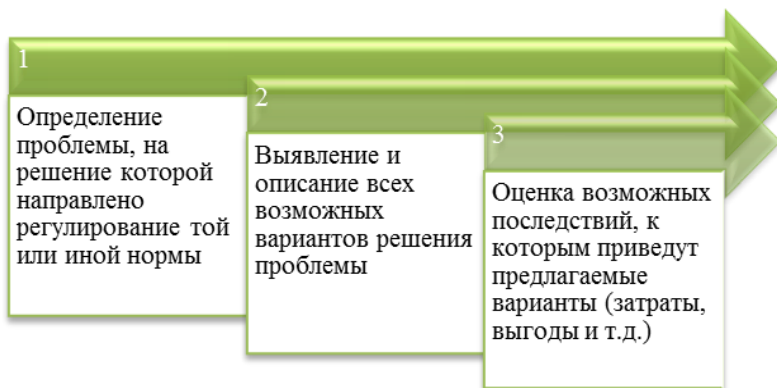


Рис. 1. Процедура ОРВ в Российской Федерации

В настоящий момент в Российской Федерации завершается процесс внедрения ОРВ на региональном уровне. Согласно рейтингу Минэкономразвития России, на 1 декабря 2014 года 78 субъектов Российской Федерации внедрили процедуру ОРВ на приемлемом хорошем или очень высоком уровне, и только в 5 регионах отмечен неудовлетворительный уровень<sup>2</sup>.

Так, например, Республика Башкортостан выступила одним из пилотных регионов Российской Федерации в этом направлении. Данный механизм защиты прав предпринимателей и инвесторов внедрен в республике в 2011 году.

В настоящее время в республике действует децентрализованная модель ОРВ. Заключается она в следующем — разработчик проекта нормативного правового акта проводит оценку, то есть:

- изучает проблему регулирования;
- проводит публичные обсуждения;
- анализирует выгоды и издержки для бизнеса;

<sup>1</sup> *Колегов В. В.* Оценка регулирующего воздействия опыт внедрения на региональном уровне [Текст]. Государственное управление, Электронный вестник / Выпуск № 39, август 2013. С. 95—112.

<sup>2</sup> *Волошинская А. А.* Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий. [Текст]. Государственное управление, Электронный вестник / Выпуск №49, апрель 2015. С. 52—74.

— оценивает эффект государственного регулирования,

А уполномоченный орган — Минэкономразвития Республики Башкортостан осуществляет подготовку заключения об ОРВ.

Порядок проведения оценки регулирующего воздействия регламентирован постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13 апреля 2015 года № 126.

Законом Республики Башкортостан от 26 декабря 2016 года № 448-з «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Башкортостан» утвержден перечень муниципальных образований Республики Башкортостан, в которых проведение ОРВ и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным. В данный Перечень вошли 19 муниципальных районов и 6 городских округов Республики Башкортостан. Критериями включения муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан в Перечень определены:

— органы местного самоуправления муниципального образования наделены отдельными государственными полномочиями;

— численность постоянного населения муниципального образования превышает 35 тысяч человек;

— количество юридических лиц, представительств и филиалов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных на территории муниципального образования, превышает 200 единиц на 10 тысяч человек постоянного населения муниципального образования;

— муниципальное образование не является закрытым административно-территориальным образованием.

Муниципальные образования, не включенные в Перечень, вправе проводить оценку регулирующего воздействия и экспертизу в инициативном порядке. В ГО г. Уфа ОРВ и экспертиза муниципальных нормативных правовых актов проводится с начала 2015 года.

Большинство региональных органов государственной власти в субъектах и муниципалитетах Российской Федерации осуществляют ОРВ только с 2015 года.

Также в Российской Федерации разработан и внедрен портал и официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для целей оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (официальный Портал для размещения сведений о проведении процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов ([www.regulation.lenreg.ru](http://www.regulation.lenreg.ru))). Данный портал позво-

ляет не только федеральным органам власти, но и региональным, проводить процедуру ОРВ и осуществлять все необходимые мероприятия.

#### Республика Армения

В Республике Армения институт ОРВ внедрен в практику с момента создания Государственного учреждения «Бюро по реализации программ «Национальный центр по урегулированию законодательства» (НЦУЗ) при аппарате правительства Республики Армения, которое создано решением Правительства РА от 13 октября 2011 г.

Целью НЦУЗ является значительное сокращение и упрощение регулятивных правовых актов для облегчения ведения бизнеса и жизнедеятельности граждан. В процессе деятельности НЦУЗ изучает нормативно-правовую базу отдельно взятой отрасли, описывает бизнес-процессы и посредством проведения сравнительного анализа существующих процедур с ведущим мировым опытом подготавливает пакет предложений в виде проектов правовых актов и представляет его на утверждение Совета по реформам.

На сегодняшний день в Армении действуют порядка 26000 правовых актов. В процессе реализации программы число регулятивных правовых актов будет сокращено, по меньшей мере, на 30 %, а порядка 20—30 % оставшихся регуляций будут значительно упрощены.

Таким образом, в настоящий момент в Республике Армения действует один национальный орган, который осуществляет ОРВ.

#### Республика Беларусь

Министерство экономики Республики Беларусь подготовило проект Указа Президента Республики Беларусь «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (их отдельных положений), влияющих на условия осуществления предпринимательской деятельности». Данный документ направлен на повышение качества разрабатываемых нормативных правовых актов с учетом их влияния на условия осуществления предпринимательской деятельности и предписывает осуществлять подготовку таких НПА с оценкой регулирующего воздействия. Согласно проекту Указа, оценка регулирующего воздействия предполагает проведение публичных консультаций в течение всего периода подготовки НПА и составление отчета об оценке заинтересованным государственным органом во взаимодействии с объединениями (союзами, ассоциациями) субъектов хозяйствования, общественными объединениями предпринимателей.

Таким образом, в Республике Беларусь процедура ОРВ только на стадии внедрения. Предполагается поэтапное внедрение данной процедуры в Республике Беларусь. Такой подход, с одной стороны, позво-



лит минимизировать нагрузку на субъекты нормотворческой деятельности, с другой, оценить влияние результатов ОРВ на качество принимаемых (издаваемых) нормативных документов и предпринять меры по профессиональной подготовке руководителей, специалистов, а также сформировать понимание у субъектов хозяйствования значимости их роли в нормотворческой деятельности государства.



Рис. 2. Поэтапная процедура внедрения ОРВ в Республике Беларусь

### Республика Казахстан

В Республике Казахстан анализ регуляторного воздействия проводится регулируемыми государственными органами в порядке пересмотра действующих документов согласно Правилам проведения анализа регуляторного воздействия, утвержденным Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 21 января 2015 года № 32<sup>1</sup>.

Согласно Правилам проведения анализа регуляторного воздействия в Республике Казахстан Общественные обсуждения проектов документов и результатов анализа регуляторного воздействия осуществляются одним из следующих способов:

<sup>1</sup> Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 748 Об утверждении Правил проведения и использования анализа регуляторного воздействия регуляторных инструментов [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34507794](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34507794)

1. Онлайн обсуждение посредством сети интернет в режиме форума на сайте уполномоченного органа;

2. Публичное обсуждение с представителями общественности и заинтересованными лицами посредством круглых столов, конференций, совещаний и прочего.

Предложения и рекомендации по вопросам совершенствования законодательства выносятся на рассмотрение консультативно-совещательного органа — Межведомственную комиссию по вопросам регулирования предпринимательской деятельности. Таким образом, процедура проведения ОРВ в Республике Казахстан проводится уполномоченным государственным органом.

Кыргызская Республика

Анализ регулятивного воздействия (АРВ) в Кыргызской Республике регламентируется Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559 «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства»<sup>1</sup>.

Министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные государственные органы, органы местного самоуправления при проведении АРВ к проектам нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность руководствуются постановлением Правительства КР от 30 сентября 2014 года № 559 «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства».

Данная методика устанавливает порядок проведения анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов (НПА) на деятельность и развитие субъектов предпринимательства. Методика АРВ используется при разработке проектов НПА и при анализе действующих НПА. При подготовке проектов НПА, оказывающих влияние на деятельность субъектов предпринимательства. Методика способствует обоснованию предложенных в проекта НПА норм, регулирующих предпринимательскую деятельность.

Проанализировав существующее положение вещей по внедрению ОРВ в государствах-членах ЕАЭС можно сделать следующие выводы:

---

<sup>1</sup> *Постановление* Правительства Кыргызской Республики г.Бишкек, от 30 сентября 2014 года № 559 «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sti.gov.kg/>

1. Все страны находятся на начальном этапе внедрения данной процедуры. Только в Российской Федерации и в Кыргызской Республике порядок проведения оценки регуляторного воздействия возможен как государственными органами, так и органами местного самоуправления.

2. Стоит отметить, что, несмотря на наличие предусмотренной процедуры для органов местного самоуправления вся поэтапная работа по оценке ввиду недавнего внедрения проводится формально без соблюдения всех процедур на должном уровне. Так заинтересованные субъекты не со стороны государства пока не активно принимают участие в обсуждении.

3. Процедуры во всех анализируемых странах имеют различную поэтапную природу, хотя и включают рассмотрение на общественных слушаниях проектов нормативно-правовых актов. Так действующий портал по ОРВ в Российской Федерации позволил повысить эффективность процедуры в целом.

Для стран участниц Евразийского экономического союза ввиду унификации всего законодательства важно при принятии нормативно-правовых актов принимать во внимание не только мнение и оценку местных заинтересованных сторон, но и мнение заинтересованных сторон стран-участниц ЕАЭС. Это необходимо учитывать на местном уровне в приграничных регионах, где интеграция наиболее развита и ощутима.

**В. А. Цымбал**

*Южно-Российский институт управления — филиал РАНХиГС,  
г. Ростов-на-Дону*

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО АУДИТА В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ**

Современный характер публичного управления закупочной сферой предусматривает поливариативность взаимоотношений государственного и частного секторов, региона и муниципалитета в целях решения общественно значимых проблем и удовлетворения публичных потребностей. В основе данной интеракции лежит стремительное развитие информационно-телекоммуникационных технологий (далее — ИТКТ), что создает новые возможности для развития сферы закупок на основе интерактивного взаимодействия государства, бизнес-сообществ и граждан.

Интенсификация интернет-взаимодействия способствует превращению пассивных разрозненных индивидов в активно действующие гражданские сообщества, позволяя им коммуницировать и интерактивно обмениваться информацией. «Интернет в качестве ИТКТ-структуры социального взаимодействия создает новый тип социального пространства и социального взаимодействия, при этом появляются качественно новые возможности для обсуждения проблем экономики, политики, науки, культуры»<sup>1</sup>. По данным фонда «Общественное мнение», тренд проникновения интернета в России показывает положительную динамику. Так, доля активной аудитории пользователей сети Интернет в России, то есть тех, кто выходит в сеть хотя бы раз в сутки, в 2015 году составила 53 % (61,5 млн. человек), в 2016 году — 59 % (69,2 млн. человек), а в 2017 году данный показатель составил 61 % (71,6 млн. человек)<sup>2</sup>.

Приведенные данные демонстрируют наличие огромного потенциала для реализации инструментов электронной демократии, функционирующих на основе всеохватывающего использования ИТКТ и

---

<sup>1</sup> *Акаев Д. В.* Использование краудсорсинговых интернет-проектов в социально-политических процессах // Вестник ПАГС. 2013. № 37. С. 57.

<sup>2</sup> *Интернет* в России: динамика проникновения. Весна 2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fom.ru/SMI-i-internet/13585> (дата обращения: 06.09.2017).

сетевой инфокоммуникационной инфраструктуры. Как считает Ю. А. Нисневич, использование полиакторных инструментов публичного управления «позволяет без революционных взрывов и потрясений поэтапно перераспределить властные полномочия в пользу общества и передать ряд регулирующих функций его политическим, экономическим, социальным и иным институциональным самоорганизующимся структурам»<sup>1</sup>.

Исходя из этого, поиск качественно новых технологий и инструментов партисипативного управления, их адаптация и совершенствование являются актуальной научно-практической задачей развития как государственного и муниципального управления экономики в целом, так и сферы государственного заказа в частности. В связи с этим актуализирована необходимость совершенствования системы публичного управления контрактной системы посредством ИТКТ в процессе применения процедур управления знаниями населения, способствующего достижению компромиссного, рационального результата, удовлетворяющего интересы государства и общества. Одним из таких инструментов является публичный аудит.

Роль ИТКТ в контексте публичного управления контрактной системой посредством инструментов электронной демократии состоит в обеспечении полиакторности данного процесса за счет активного приобщения граждан к управлению государственными закупками в рамках механизмов открытого обмена информацией с органами публичной власти. Интерактивность данных механизмов предполагает «развитие публичной политики снизу вверх как постоянный когнитивный поиск альтернатив: от рефлексивного гражданского общества и системы гражданского партнерства к сетевому публичному управлению»<sup>2</sup>.

В рамках парадигмы контрактного развития системы закупок, основанной на функционировании единой информационной системы (далее — ЕИС)<sup>3</sup>, становится необходимым инкорпорирование в

---

<sup>1</sup> Нисневич Ю. А. «Электронное правительство» как постиндустриальная философия государственного управления // Теория и практика общественно-научной информации. 2004. № 19. С. 158.

<sup>2</sup> Мирошниченко И. В. Экосистема интерактивных механизмов сетевого публичного управления в контексте развития публичной политики в России // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014. № 1 (38). С. 57.

<sup>3</sup> Цымбал В. А. Анализ практических аспектов применения инструментальных средств публичного управления в сфере государственного заказа //

данную среду нового инструмента общественного участия — публичного (общественного) аудита как комплексного инструмента привлечения частного сектора к процессу управления контрактной системы. Предлагаем рассматривать публичный аудит как синтез различных форм общественного контроля контрактной системы и инструментов реализации общественной инициативы по вопросам совершенствования закупочной политики государства.

Использование потенциала публичного аудита возможно путем создания информационно-правовой интернет-платформы «Публичный аудит контрактной системы» (рис. 1) и ее интеграции с информационными блоками и сервисами ЕИС в сфере закупок.

Исходя из предложенного нами определения, публичный аудит находит свое воплощение в двух формах: как контрольная деятельность со стороны представителей общественности и как механизм формирования и реализации общественных инициатив.

С позиций контрольной составляющей, публичный аудит представляет собой «исторически сложившуюся форму контроля общественных организаций, отдельных граждан за действиями представителей власти»<sup>1</sup>. Функционал интернет-платформы, реализуя принцип транспарентности, обеспечивает свободный доступ к сведениям о государственных заказах для всех заинтересованных лиц. Открытость данных о закупках позволяет отслеживать предоставляемую информацию по следующим позициям: соблюдение заказчиками норм и требований действующей контрактной системы; планы и планы-графики закупок, их соответствие фактически проводимым процедурам; порядок формирования начальной (максимальной) цены контракта; качество и сроки исполнения заключенных контрактов; анализ раскрытия информации государственными и муниципальными заказчиками и др.

---

Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2015. № 4 (32). С. 98—99.

<sup>1</sup> *Архипова О.И.* Публичный аудит управления знаниями в процессе выработки, принятия и реализации управленческих решений // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 1. С. 179—180.

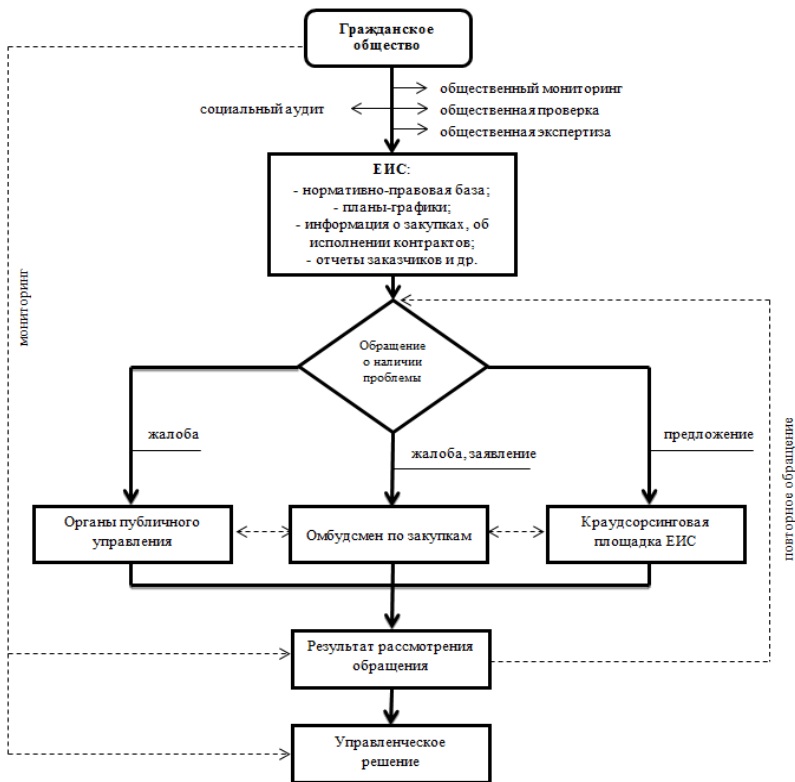


Рис. 1. Концептуальная модель осуществления публичного аудита в контрактной системе

Вместе с тем, непосредственно участвовать в управлении закупочным процессом могут только представители зарегистрированных в ЕИС организаций, общественных объединений, а также зарегистрированные граждане. К примеру, доступ на порталы электронной демократии в США и ФРГ открыт для всех зарегистрированных пользователей вне зависимости от их гражданства и места проживания<sup>1</sup>. Поэтому платформа «Публичный аудит контрактной системы» должна работать в единой системе с Порталом государственных услуг и требовать не только регистрации, но и четкой персонализации пользователей. Данный императив должен носить категоричный характер в целях обеспечения экономической и ин-

<sup>1</sup> Фельдман П. Я. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. № 6. С. 22.

формационной безопасности России в условиях применения к нашей стране различного рода санкций со стороны других государств.

В рамках публичного аудита контроль над закупками подразумевает деятельность общественных аудиторов — как отдельных граждан и представителей бизнес-среды, так и субъектов общественного контроля, определяемых Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Исходя из этого, интернет-платформа «Публичный аудит контрактной системы» открывает доступ к таким формам общественного контроля закупочной деятельности, как: социальный аудит, предполагающий оценку степени достижения системой государственных закупок целей своего функционирования с учетом взглядов и ожиданий различных социальных групп и отдельных граждан; общественный мониторинг, общественная проверка и общественная экспертиза. Проекты в области общественного контроля в сфере государственных закупок, такие как «За честные закупки», «Госзатраты», «Роспил» и др., также следует приобщить к функционированию интернет-платформы, так как их можно отнести к моделям наблюдения (для поиска нарушений), а также частично к краудпроизводству, так как для создания порталов широко используются открытые данные о госзакупках.

Результатом общественно-контрольной деятельности выступает формирование и подача субъектами публичного аудита через личный кабинет электронного обращения, содержащего информацию об определении «узких мест» в процессе осуществления государственных закупок, выявлении проблемных вопросов в данной сфере, установлении недобросовестного выбора победителя торгов и т. д. Интерфейс интернет-платформы делает возможным формирование базы обращений, которые обрабатываются модераторами с целью их систематизации для определения дальнейшего движения обращения.

Если обращения общественных аудиторов имеют конкретный адрес (организацию или должностное лицо), то они попадают под действие Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В данном случае в зависимости от своей цели и содержания обращения делятся на жалобы, заявления и предложения. В контексте контрактной системы, различие данных видов обращений в том, что жалобы ориентированы на восстановление/защиту нарушенных прав или интересов в ходе осуществления закупочного процесса; заявления — направляются в форме просьбы о содействии в реализации конституционных прав и свобод либо сообщении о нарушении Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», недостатках в работе госу-



дарственных заказчиков; предложения — рекомендация по совершенствованию государственной закупочной политики.

Обращения в виде жалоб в большинстве своем поступают на рассмотрение в Федеральную антимонопольную службу (далее — ФАС). Органы ФАС обязаны рассмотреть жалобу в течение пяти календарных дней. Принятые решения должны быть опубликованы на интернет-платформе и находиться в свободном доступе. В случае несогласия с решением ФАС, функционал платформы предусматривает возможность направления жалобы в судебную инстанцию. Отдельные обращения направляются на рассмотрения в аппарат омбудсмана по закупкам.

Ведение реестра обращений на интернет-платформе необходимо осуществить за счет создания вкладок «Жалобы», «Заявления» и «Предложения» с публикацией следующей информации:

- номер, под которым зарегистрировано обращение;
- дата регистрации обращения;
- субъект обращения;
- содержание обращения;
- орган, осуществляющий рассмотрение обращения;
- статус рассмотрения обращения.

Для обеспечения большей прозрачности, каждое из обращений может подвергаться обсуждению зарегистрированными пользователями платформ.

Если же обращение безадресно, то после рассмотрения его модератором с учетом содержательного контекста оно может быть направлено как в уполномоченный орган власти, так и на специальный раздел интернет-платформы «Публичный аудит контрактной системы», ориентированный на краудсорсинговую обработку гражданских инициатив.

Выступая в качестве второй ипостаси публичного аудита контрактной системы, краудсорсинг является одним из инструментов, опосредующих интенсификацию внедрения ИТКТ в публичное управление. Краудсорсинг можно определить как «мудрость толпы», технологию, способствующую повышению уровня свободы выражения и как следствие наполнению концепции общественного контроля в публичном управлении элементами, адекватными требованиям современной социальной обстановки, соответствующим принципам правового государства и характеру гражданского общества<sup>1</sup>.

Новые перспективы для реализации демократических принципов посредством ИТКТ, обеспечивающих эффективную репрезентацию публичных интересов и влияние различных гражданских структур на процесс осуществления государственных закупок, предопределили необходимость

---

<sup>1</sup> *Лимарева Д. А.* Публичное управление как фактор развития государственно-частного партнерства: дисс. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2012. С. 50.

разработки крауд-площадки в рамках ЕИС. Это обусловлено тем фактом, что с помощью ИТКТ-инструментов публичного управления представители общественности и бизнеса получают возможность не только осуществлять контроль эффективности и легитимности властных действий в процессе осуществления закупочного процесса, но и давать предварительную квалифицированную оценку проблемным вопросам в данной сфере и предавать собственные предложения и претензии на дальнейшее рассмотрение, предлагая конкретные механизмы решения.

Краудсорсинговая деятельность была взята на вооружение идеологами «электронного правительства» и электронной демократии в различных государствах и уровнях публичного управления. Несмотря на имеющиеся недостатки краудсорсинга — бесполезный «шум» идей, генерируемый пользователями интернет-площадки, недостаточная мотивированность волонтеров и снижение качества конечного результата<sup>1</sup>, органы власти стали создавать различные технологические платформы, с помощью которых граждане вовлекались в процесс публичного управления.

Опыт практического применения краудсорсинга показывает ряд положительных эффектов:

— консолидация и активизация « сетевого гражданского общества » в решении актуальных проблем, что влечет за собой трансформацию принципов эффективного взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества. Как пишет И. В. Мирошниченко, « краудсорсинговый инструментарий позволяет квалифицированным, политически мыслящим гражданам, до сих пор стоящим в стороне от классических партий, намного активнее включиться в политический процесс »<sup>2</sup>;

— инициирование и внедрение инноваций в систему публичного управления. Краудсорсинг позволяет за счет объединения усилий представителей общественности продуцировать инновационные проекты и решения, способствующие как корректировке управленческих практик, так и модернизации отдельных сфер жизни общества;

— краудсорсинг не только обеспечивает обратную связь с населением, но и является рычагом оказания давления на властные органы со стороны общества<sup>3</sup>.

С помощью сетевого общения сегодня можно эффективно решать задачи любой сложности, что в настоящее время крайне слабо использу-

---

<sup>1</sup> Бадьина Л. П., Миньков С. Л. Краудсорсинг: синергия интернет-сообществ // Современные наукоемкие технологии. 2014. № 5-2. С. 65.

<sup>2</sup> Мирошниченко И. В. Краудсорсинговая деятельность в публичной политике: новые возможности гражданского общества // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2012. Т. 8. № 3. С. 218.

<sup>3</sup> Акаев Д. В. Использование краудсорсинговых интернет-проектов в социально-политических процессах // Вестник ПАГС. 2013. № 37. С. 59.

ется для конструктивного диалога в контрактной системе. Новые возможности сетевых коммуникаций и ресурсов, интеграция социальных сетей в процессы государственного управления требуют глубокого исследования и формирования моделей использования краудсорсинговых технологий для решения актуальных проблем совершенствования процесса управления сферой государственных закупок. Использование краудсорсинговых технологий позволяет внедрить элементы открытого государственного управления в контрактную систему, наладить диалог с представителями гражданского общества, повысить их лояльность, принять политические решения, направленные на удовлетворение потребностей населения в целях стабильного долгосрочного развития.

В этих целях автором разработана модель создания краудсорсинговой площадки единой информационной системы в рамках интернет-платформы «Публичный аудит контрактной системы». Форма реализации данной площадки должна ориентироваться на достижения эффектов краудсторминга как коллективной генерации инновационных предложений по вопросам функционирования контрактной системы с отдельными элементами краудвотинга (сетевые голосования) и краудрайтинга (коллективная выработка нового знания) (рис. 2).

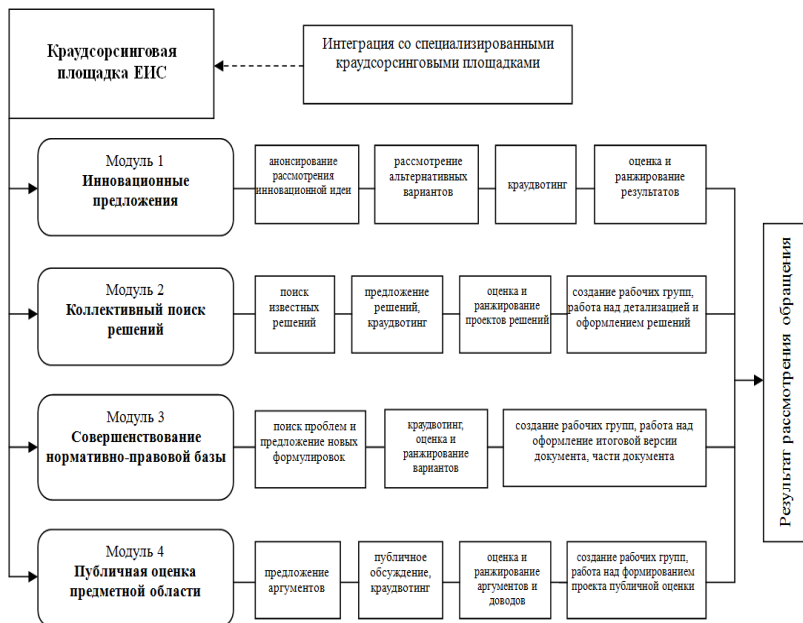


Рис. 2. Модель функционирования краудсорсинговой площадки

Схема функционирования краудсорсинговой площадки ЕИС базируется на модераторном распределении поступающей из базы обращений информации в виде проблемы (задачи), идеи либо инициативы по функциональным модулям, каждому из которых присущ свой механизм крауд-обработки обращения. Основу модели составляют процессы разработки проектов внедрения различных инновационных технологий и способов обсуждения, основанных на широком применении современных ИТКТ. Исходя из этого, предлагаемая нами модель предусматривает функционирование следующих модулей: «Инновационные предложения», «Коллективный поиск решений», «Совершенствование нормативно-правовой базы» и «Публичная оценка предметной области».

Общий механизм реализации работы модулей основан на следующем алгоритме:

1. на первом этапе участники должны с помощью методологии и функционала краудсорсинга изучить отечественные и зарубежные тренды в сфере закупок для формирования общественно-экспертного коллективного мнения. Данный этап имеет большое значение, поскольку с его помощью задается изначальный общий вектор коллективной интеллектуальной работы на площадке, формируется уникальная объемная база знаний. На данном этапе также происходит интеграция краудсорсинговой площадки ЕИС с различными краудсорсинговыми площадками, обеспечивая возможность консолидации результатов их функционирования по вопросам государственных закупок, обеспечивая тем самым реализация принципов транспарентности и единства контрактной системы;

2. второй этап основан на работе по отбору краудсорсерами тематических направлений в соответствии с модульным контентом площадки;

3. третий этап является ключевым, так как предусматривает генерацию участниками площадки идей, предложений и инициатив, проведение экспертиз, общественных обсуждений. Данный механизм представляет собой не просто создание форума как традиционный интернет-механизм обратной связи, а организационно и методически упорядоченную технологию взаимодействия государства и гражданского общества посредством ИТКТ-инструментария публичного управления контрактной системой. Поступившие предложения должны пройти многоступенчатую систему фильтрации, ранжирования, рейтингования и доработки. Алгоритмизация обработки общественных инициатив в каждом из модулей подразумевает активное привлечение экспертов (в том числе из представителей органов публичного

управления) по вопросам реализации закупочного процесса с целью участия в работе рабочих групп по формированию окончательного проекта решения.

Полученные в ходе контрольных мероприятий и краудсорсинга результаты оцениваются гражданами с точки зрения потенциальной эффективности принятого решения. Функционал интернет-платформы «Публичный аудит контрактной системы» позволяет осуществлять общественный контроль за процедурой реализации данных решений.

Результатом внедрения предлагаемой модели интернет-платформы «Публичный аудит контрактной системы» с функционально действенной краудсорсинговой площадкой будет являться разрешение противоречий публичного управления сферой закупок на основе формирования деятельного гражданского общества и экспертных сообществ для передачи им части управленческих процессов.

Таким образом, внедрение публичного аудита в системе закупок за счет приобщения общественности и бизнеса к решению проблемных вопросов контрактной системы позволит органам публичной власти принимать более эффективные управленческие решения, обеспечит их дополнительным интеллектуальным ресурсом для корректировки государственной закупочной политики. Использование краудсорсинга как полиакторного ИТКТ-инструментария, опосредующего данный процесс, будет способствовать повышению прозрачности интеракции государства, предпринимательских структур и гражданского общества, реализации постулатов публичности осуществления электронной демократии, внедрению политических инноваций в публичную политику, институциональному изменению путем эволюции парадигм публичной политики, основывающихся на новых нестандартных идеях и практиках.

**Т. Н. Черепкова**

*Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, г. Новосибирск*

## **РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИЙ НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

В условиях замедления темпов экономического роста и финансовой нестабильности на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации особую актуальность приобретают вопросы привлечения жителей территории к местному самоуправлению и бюджетному планированию. Но также остро встает вопрос о том, как получить от граждан идеи для развития территории и вовлечь их в процесс принятия решений<sup>1</sup>.

Инициативное бюджетирование — это форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств. Однако речь идет только о тех бюджетных решениях, которые установлены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На данный момент практика инициативного бюджетирования широко практикуется в более тридцати субъектах Российской Федерации и в более сорока стран мира. Непосредственное участие граждан в осуществлении местного самоуправления является действенным механизмом выявления и решения реально значимых проблем населения, проживающего на конкретной территории, и повышает эффективность деятельности органов местного самоуправления.

С 2008 по 2016 год опыт развития инициативного бюджетирования был реализован в 16 субъектах РФ. В 2016 г. объем региональных субсидий на реализацию программ инициативного бюджетирования составил 1,9 млрд. руб.; софинансирование населением и бизнесом — 884,9 млн руб.; общая стоимость проектов инициативного бюджетирования с учетом федеральных субсидий (ФЦП Минсельхоза России) и средств из бюджетов муниципалитетов составила 2958 млн руб. Можно прогнозировать, что в 2017 г. затраты на реализацию проектов вырастут в полтора раза и превысят 4,5 млрд руб. 20 субъектов РФ заявляют о своей заинтересованности в запуске программ инициативного

---

<sup>1</sup> Чулков А.С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 11. С. 14—23.

бюджетирования в 2017 г. дополнительно к тем регионам, в которых уже осуществляются практики инициативного бюджетирования<sup>1</sup>.

Значительная часть руководителей финансовых органов субъектов Российской Федерации поняли потенциал инициативного бюджетирования как элемента повышения эффективности бюджетных расходов. Большая часть субъектов РФ, реализующих программы инициативного бюджетирования ищут пути интеграции открытости бюджета, бюджетов для граждан и инициативного бюджетирования. Особенно важен подобный опыт на муниципальном уровне власти, где в процессе реализации проектов инициативного бюджетирования информация о бюджете не может не стать достоянием граждан, реализующих инициированные ими проекты и софинансирующие их. «Ответственные граждане» из числа участников проектов инициативного бюджетирования становятся важнейшей целевой аудиторией «Бюджета для граждан» на федеральном уровне.

Принципы развития и регулирования инициативного бюджетирования опираются в своей основе на ряд принципов бюджетной системы Российской Федерации, сформулированных в Бюджетном Кодексе Российской Федерации. В частности:

Статья 34. Принцип эффективности использования бюджетных средств.

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Статья 36. Принцип прозрачности (открытости) означает:

— обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;

— обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Публичная декларация целей и задач Минфина России на 2017 год/(утв. Минфином России 27.04.2017)// Сайт [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823

Принципы развития и регулирования ИБ связаны с принципами бюджетной системы РФ и не тождественны ключевым принципам самого инициативного бюджетирования, к числу которых относятся: принцип гражданского участия; открытости процедур; прозрачности информации; сотрудничества участников и т. д., хотя безусловно между ними есть существенная связь. Основными принципами развития и регулирования инициативного бюджетирования:

1) Принцип равной доступности — означает, что каждый субъект Российской Федерации, муниципальное образование в составе субъектов имеют равные права на участие в основных мероприятиях развития ИБ в России, права на доступ к информационным материалам и консультативную поддержку.

2) Принцип последовательности действий по реализации концепции — означает, что развитие и регулирование инициативного бюджетирования является не одномоментным действием, а развернутым во времени процессом, имеющим внутреннюю логику и этапы. Приложение этого принципа на практике подразумевает необходимость заблаговременной оценки форматов вовлечения граждан, запуска информационных кампаний, планирования и осуществления этапов по выбору и реализации проектов.

3) Принцип комплексности деятельности — означает, что все участники процесса развития и регулирования ИБ действуют одновременно и в соответствии со своими собственными задачами, опираясь при этом на общие принципы, универсальные инструменты и апробированные механизмы участия граждан в практиках ИБ.

4) Принцип разнообразия практик — означает, что любая практика инициативного бюджетирования, основанная на механизме участия граждан в бюджетном процессе, вносит свой вклад в развитие ИБ. Субъекты Российской Федерации поощряются за разработку новых практик инициативного бюджетирования, реализуемых на их территории.

5) Принцип инициативности — означает, что участие в мероприятиях, реализуемых в рамках программ развития и регулирования ИБ, носит инициативный, заявительный характер. Все участники принимают решение о запуске инициативного бюджетирования самостоятельно, выдвигая идеи и подавая заявки на участие в мероприятиях инициативного бюджетирования без давления извне.

6) Принцип гибкого мотивирования к участию — означает, что вовлечение субъектов в процесс инициативного бюджетирования носит характер побуждения к участию через систему гибких стимулов.



Приемлемыми стимулами являются конкурсы лучших практик ИБ и рейтинги программ и практик ИБ.

7) Принцип встроенности в административно-правовую систему — означает, что базовые основания процесса регулирования инициативного бюджетирования должны проистекать из основных правовых документов, регламентирующих сферу общественных финансов и местного самоуправления в РФ.

8) Принцип информационной открытости — означает, что представители органов власти, консультанты, эксперты, активисты и участники проектов могут получить интересующую их информацию об основных документах, определяющих развитие и регулирование ИБ, о бюджете, о процедурах и т. д. Реализация данного принципа приводит к повышению уровня осведомленности политиков и представителей органов власти разного уровня об их роли в инициативного бюджетирования и усилению информационного обмена между всеми участниками процесса.

9) Принцип максимального использования внутренних ресурсов консолидированного бюджета субъекта РФ. Средства, выделяемые внутри субъектов РФ для проектов инициативного бюджетирования, не предполагают дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета.

Данный набор принципов позволяет универсализировать деятельность несвязанных между собой участников развития ИБ в единый процесс.

Финансовая основа данного процесса заложена ещё практикой добровольного участия населения в расходах на местные, хозяйственные нужды, которая появилась в СССР в 1930-е гг. и, претерпев существенные изменения, до сих пор применяется в деятельности муниципальных образований для пополнения доходной части местных бюджетов. В настоящее время самообложение граждан предусмотрено ст. 56 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Средства самообложения поступают в бюджет в форме безвозмездных платежей, осуществляемых гражданами для решения конкретных вопросов местного значения. Решение о введении платежа принимается на местном референдуме или сходе и подлежит обязательному исполнению на территории соответствующего муниципального образования. Размер платежей устанавливается равным для всех жителей, для отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей муниципального образования, размер платежей может быть уменьшен. Процедура самообложения,

как правило, иницируется органами местного самоуправления и зачастую воспринимается жителями как дополнительный налог. В ситуации нехватки собственных доходов может использоваться в муниципалитетах для выполнения своих полномочий по поддержке объектов критически важной инфраструктуры поселений.

Первые референдумы по местному самообложению состоялись в 2006 г., в 2007 г. механизм использовался уже в 25 регионах, в 2010 г. — в 35, с тех пор ситуация существенно не менялась, в 2015 г. самообложение применялось в 38 субъектах РФ. По данным Минфина России, самообложение применялось менее чем 10 % муниципалитетов страны и преимущественно использовалось в сельских муниципалитетах.

В ряде субъектов РФ в целях активизации местного самоуправления были разработаны механизмы софинансирования из региональных бюджетов средств, полученных в порядке самообложения. Успешнее остальных практику самообложения развивают в Республике Татарстан, Пермском крае и Кировской области. Но, несмотря на положительную динамику применения самообложения, поступления в местные бюджеты остаются в рамках страны незначительными — в 2013 г. граждане собрали 25,68 млн руб., в 2014 г. — 114,34 млн руб., в 2015 г. — 156,16.<sup>1</sup>

В Пермском крае при введении самообложения граждан на территории муниципалитета на каждый поступивший в муниципальный бюджет рубль из краевого бюджета направляется 5 рублей, при этом каждый рубль добровольного пожертвования также поощряется рублем из региональной казны. Один из аспектов стратегии Правительства Кировской области по укреплению местного самоуправления — стимулирование работы органов местного самоуправления по использованию практики самообложения в виде софинансирования средств самообложения. С 2009 г. к каждому собранному рублю из областного бюджета добавляется 1,5 рубля в форме межбюджетного трансферта.

Широкому распространению практики самообложения препятствует несовершенство существующей процедуры принятия решения о введении самообложения. Административное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения референдума осуществляется за счет средств бюджета муниципалитета, что равносильно затратам на проведение выборов. Желательно, чтобы эти расходы не превышали  $\frac{1}{4}$  суммы, которую предполагают собрать, но фактиче-

---

<sup>1</sup> Доклад Всемирного банка «Проект министерства финансов и всемирного банка «Развитие инициативного бюджетирования в 2016-2018 гг.» в Российской Федерации» //worldbank.org

ские затраты на проведение и исполнение решения на территории всего муниципального образования не всегда вписываются в это соотношение. К тому же, иногда организационные усилия вовсе не приносят нужного результата — решение не принимается в связи с отсутствием кворума.

Трансферты из региональных бюджетов стимулируют, главным образом, административные усилия органов муниципальной власти, но отнюдь не инициативу жителей, вынужденных финансировать решения, спущенные сверху. Обязательное требование к уравниванию размера платежа для каждого жителя зачастую воспринимается как несправедливое, тогда как возможность платежей с семьи или с дома обеспечили бы большую гибкость. Практика референдума не предполагает участия граждан в формулировании проблемы и в изменении вопроса референдума, если конкретная формулировка не устраивает участников. Законодательное закрепление такого права могло бы обеспечить большую активность и поддержку. Ситуация, когда на решение проблем одного поселения собираются средства жителями всех поселений, составляющих муниципальное образование, также не способствует развитию практики. Однако, механизм самообложения не предусматривает иного и обязывает всех жителей зачастую огромных муниципальных образований софинансировать неактуальные для большинства решения, что нередко приводит к конфликтам и даже юридическим спорам.

Инициативное бюджетирование создает возможности для более эффективного управления местными бюджетами с участием граждан. Формируются условия для проявления гражданами инициативы на всех этапах решения вопросов местного значения: жители получают возможность формулировать актуальную повестку, участвовать в проектировании решений, контролировать конкурсные процедуры и ход практической реализации проектов. Таким образом, обеспечивается выбор приоритетов расходования бюджетных средств, уже предусмотренных на региональном и местном уровне для решения проблем местного значения. Софинансирование проектов инициативного бюджетирования гражданами — следующий шаг в привлечении средств граждан на решение вопросов местного значения.

В 2017 году на территории Новосибирской области впервые будут реализованы проекты развития муниципальных образований, основанные на принципах инициативного бюджетирования.

Данное решение закреплено постановлением регионального Правительства от 06 июня 2017 года № 201-п «О реализации на территории Новосибирской области проектов развития территорий муници-

пальных образований Новосибирской области, основанных на местных инициативах».

В этом году для запуска проектов определены Маслянинский и Новосибирский районы.<sup>1</sup> На 2018 год в планах внедрить практику инициативного бюджетирования в остальных районах области.

Ключевым критерием участия проекта в конкурсном отборе является обязательность софинансирования проекта со стороны местного бюджета и граждан. Постановлением установлены следующие требования к финансовому обеспечению проекта:

1) субсидии из областного бюджета Новосибирской области — не более 1 500 000 рублей на один проект;

2) средства бюджета городского, сельского поселения, муниципального района Новосибирской области — не менее 20 % от суммы субсидии из областного бюджета Новосибирской области;

3) собственные средства жителей поселения — не менее 10 % от суммы субсидии из областного бюджета Новосибирской области.

Участником конкурсного отбора на конкурсный отбор может быть представлено не более одной заявки.

Уполномоченным органом по организации конкурсного отбора проектов определено Министерство финансов и налоговой политики Новосибирской области.

Специалистами министерства был проведен ряд встреч и семинаров с гражданами и главами районов и поселений с целью организации разъяснительной работы по процедуре создания проектов и контроля за их подготовкой.

Таким образом, в 2017 году 38 субъектов присоединяется к проекту «Развитие инициативного бюджетирования субъектах Российской Федерации в 2017-2018 годах» в рамках соглашения заключенного Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком.

Одной из основных задач инициативного бюджетирования является эффективное распределение бюджетных средств, снижение стоимости строительных объектов, мобилизация внутренних резервов развития муниципальных образований и повышение качества выполняемых работ благодаря общественному контролю.

Внедрение инициативного бюджетирования имеет влияние на социально-экономическое развитие территории, в частности проявляют-

---

<sup>1</sup> Полным ходом идет подготовка проектов с использованием принципов инициативного бюджетирования <https://mfns0.nso.ru/news/2684>

ся управленческие и институциональные, экономические и социальные эффекты.

Экономические эффекты

— Приоритезация проблем. Выбор гражданами приоритетных проектов, решающих наиболее острые проблемы поселений, выбранные самими гражданами, как инструмент оптимизации бюджетных расходов;

— Финансовый ресурс. Появляется дополнительный ресурс решения вопросов местного значения и альтернатива неработающему институту самообложения граждан;

— Экономия бюджетных средств. Удешевление стоимости объектов за счет участия граждан в подготовке проектной документации и реализации проектов.

— Управленческие и институциональные эффекты

— Качество управления. Обучение представителей местных органов власти новым технологиям работы с гражданскими инициативами. Механизм выявления новых управленческих кадров и обеспечение сменяемости;

— Бюджетная грамотность. Формирование знаний и навыков оперирования информацией о бюджете.

— Сохранность и контроль. Эффективный общественный контроль и бережная эксплуатация созданных объектов муниципальной и общественной инфраструктуры.

— Социальные эффекты

— Воспитание «ответственного гражданина» через поддержку местных гражданских инициатив. Главная цель этого механизма — изменение менталитета граждан, включение в общественную жизнь, приучение к ответственности за место проживания, воспитание чувства хозяина.

— Борьба с «иждивенческими настроениями» через вовлечение граждан и бизнеса в софинансирование и участие в реализации проектов;

— Снижение социальной напряженности. Внедрение демократических бюджетных процедур в систему муниципального управления один из способов профилактики протестных настроений.

Президент России в своем послании к Федеральному собранию призвал активнее поддерживать инициативы граждан в таких вопросах, как благоустройство городов и поселков, сохранение исторического облика и создание современной среды для жизни. Механизмы инициативного бюджетирования способны обеспечить решение данной задачи.

**В. Е. Черноскутов**

*Сибирский институт управления — филиал РАНХиГ, г. Новосибирск*

**ИНФОРМАЦИОННО-КОНСУЛЬТАЦИОННЫЕ  
ЦЕНТРЫ ПРИ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ  
КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРЕОДОЛЕНИЯ  
ДИСТАНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАСЕЛЕНИЕМ**

В целях укрепления позиции местного самоуправления, привлечения населения к выработке муниципальной политики, учета его потребностей и интересов в июне 2003 г. Сибирская академия государственной службы и Ассоциация муниципалитетов Нидерландов подписали контракт о совместной реализации проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением в Российской Федерации» (2003-2006 гг.)

Проект был направлен на улучшение коммуникаций и распространения достоверной информации между органами местного самоуправления и населением путем создания информационно-консультационных центров в четырех пилотных муниципалитетах (Искитимском районе Новосибирской области, Топкинском районе Кемеровской области, Шегарском районе Томской области и г. Барнауле).

Информационно-консультационные центры должны были стать стимулом и инструментом клиенто-ориентированности участников проекта, что в свою очередь требует применения упрощенных коммуникационных процедур, более легкого доступа к информации, большей прозрачности, адекватной информационной поддержки, вежливого обслуживания и своевременного принятия решений. Эти центры должны были выступить справочным пунктом для населения, предоставляя важную информацию о деятельности администрации, они были призваны содействовать привлечению граждан к выработке муниципальной политики.

Международный проект «Преодоление дистанции между местными органами власти и населением» успешно реализовался во всех четырех пилотных муниципалитетах.

В апреле 2003г. был подписан контракт между Ассоциацией Нидерландских Муниципалитетов и администрацией Искитимского района. В ходе реализации проекта в городе Искитим был создан инфор-

мационно-консультационный центр, который начал работать по принципу единого окна. В 2005г. Районный совет депутатов утвердил в структуре администрации информационно-консультационный отдел. С 1 апреля 2005г. центр был переименован в информационно-консультационный отдел (ИКО).

Деятельность ИКО, с момента его создания была направлена на обеспечение качественного и оперативного информирования населения и вовлечение общественности в принятие управленческих решений. ИКО начал осуществлять информационную поддержку населению используя информационно-обучающий сайт администрации района.

Специалисты информационного отдела прошли обучение в Сибирской академии государственной службы и зарубежную стажировку. В своей работе использовали российский и зарубежный опыт.

Направлениями деятельности информационного отдела являются:

- работа с обращениями граждан;
- анализ обращений граждан и подготовка аналитических записок;
- консультации граждан по актуальным вопросам;
- организация акций и информационных компаний.

К наиболее распространенным формам информационной работы администрации Искитимского района относятся: подготовка и распространение пресс-релизов, буклетов, содержащих информацию о новых событиях. В своей работе ИКО стал широко использовать видеокommunikации, электронную почту, Web-сайт. Началась подготовка внедрения технологии «электронной обратной связи», что обеспечивало двустороннее взаимодействие с целевыми аудиториями посредством интернета. Велась работа по формированию базы данных по результатам информационного взаимодействия с населением и СМИ, базы данных по каналам электронных связей (адреса, телефоны, фамилии) с руководством администрации, предприятий, МО и СМИ.

Деятельность ИКО администрации Искитимского района способствовала преодолению дистанции между органами местного самоуправления и населением, обеспечивала гражданам прямой доступ к базам данных, информационным материалам. Только за первый год работы в ИКО обратилось более 4 тысяч граждан. Из них по телефону сельских жителей -80 %. Сотрудниками ИКО подготовлено более 3500 информационных буклетов, разработано 8 информационных справочников. С 2006г. начали активно использовать в своей работе электронную почту, в ряде МО оформлены информационные уголки. Была проведена информационная кампания по содействию в разработке среднесрочной программы социально-экономического развития Искитимского района на период до 2009 г.

В рамках реализации международного проекта был открыт Информационный центр и при администрации Топкинского района Кемеровской области. Центр расположен на первом этаже здания администрации и начал работать по принципу открытого окна, что позволяло без пропуска, доступно решать посетителям все интересующие вопросы без «хождения по кабинетам». Информационный центр оперативно оказывал гражданам разнообразные услуги:

- поиск социальной и правовой информации по запросам;
- выполнение всех видов справок;
- подборка нормативных актов и комментариев к ним;
- организация приема граждан у Главы и заместителей главы;
- прием и консультирование посетителей по любым вопросам,

если сотрудники Центра затруднялись с ответом на поставленный вопрос, то гражданин направлялся к соответствующему специалисту. Только за 2 года 4 месяца в Информационный центр поступило около 20 тысяч обращений, выдано более 9 тысяч справок, изготовлено 56 буклетов по наиболее интересующим вопросам, установлено 17 информационных стендов. В рамках реализации международного проекта разработана и проведена информационная кампания «Здоровый образ жизни»

Деятельность Информационного центра при администрации Топкинского района способствовала укреплению доверия граждан к органам власти, получению доходчивой и достоверной информации о принимаемых решениях и их реализации.

Принцип работы Центра при администрации Топкинского района с населением «Мы работаем для Вас и рады общению с Вами».

21 апреля 2004 года состоялась официальная презентация информационно-консультационного центра при администрации Шегарского района. Этот центр также был открыт в рамках реализации международного проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением». Основными направлениями работы Центра явились:

- информационно-консультационная работа с населением по вопросам, которые их волнуют;
- прием и консультирование граждан по правовым и социально-экономическим проблемам;
- разработка и распространение информационных материалов, буклетов, листовок;
- оформление и обновление стационарных информационных стендов, которые расположены в общественных местах.



С мая по июль 2005г. Центр провел информационную кампанию «Поддержим чистоту в Шегарском районе», которая была направлена на привлечение общественности к социально-значимым проблемам. В рамках информационной кампании были приведены в порядок зоны отдыха, появились цветники, спортивные, детские площадки.

Центр строил свою работу под девизом «Совместная деятельность — общие цели — взаимное доверие».

Наконец, четвертый участник международного проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением» — администрация г. Барнаула сумела за короткий период времени существенно улучшить качество оказания информационных услуг населению. Значительную работу в этом направлении проделал общественно-консультационный центр (ОКЦ), созданный в апреле 2004г. Большое место в работе Центра стал занимать прием граждан и проведение консультаций по телефону. Только за 2 года работы в Центр обратилось около 8тыс. человек. Сотрудниками Центра разработаны и изданы три информационно-телефонных справочника «Социальный Барнаул», «Молодежный Барнаул» и «60 вопросов-60 ответов» с практическими советами и рекомендациями. Были изготовлены 76 информационных стендов. Для предоставления информации широкому кругу граждан открыта страница на официальном сайте Барнаула, где организована система «вопрос-ответ» по предоставлению информации по электронной почте. В рамках реализации международного проекта был разработан и реализован проект долгосрочной информационной кампании «Молодая семья-будущее Барнаула».

В ходе реализации международного проекта к числу четырех пилотных муниципалитетов присоединился еще один муниципалитет-администрация города Бийска, где 24 октября 2004г. был создан «Общественно-информационный центр». Центр за короткий срок стал единым информационным окном администрации города и механизмом, который стал помогать населению в решении возникающих проблем. В Бийске, как и в других пилотных муниципалитетах, получили развитие разнообразные формы информационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением.

Таким образом, созданные в рамках реализации международного проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением» информационно-консультационные центры сыграли важную роль в создании эффективной муниципальной информационной системы в Сибирском регионе. Накопленный пилотными муниципалитетами опыт работы в ходе проекта получил широ-

кое распространение в Сибирском регионе. Большую работу в этом плане проделала Сибирская академия государственной службы.

В рамках реализации проекта в академии была создана группа тренеров из числа преподавателей-18 человек, которые разработали модульные учебные курсы по обучению муниципальных служащих основам современного менеджмента, эффективного взаимодействия с населением. В середине проекта вся группа тренеров прошла стажировку в Нидерландах. Разработанные преподавателями тренинги апробировались в пилотных муниципалитетах при участии голландских экспертов.

В ходе реализации проекта руководители и сотрудники информационных центров неоднократно проходили повышение квалификации в СИБАГС по вопросам эффективного взаимодействия с населением, принимали участие в семинарах-тренингах, которые проводили тренеры — преподаватели академии.

Большую роль в развитии местного самоуправления, усилении муниципалитетов, координации и объединении их деятельности, а также распространении передового опыта взаимодействия с населением стала играть Ассоциация муниципальных образований Новосибирской области, которая также была создана в рамках данного международного проекта 19 мая 2006г. В ее состав вошло 490 муниципалитетов Новосибирской области.

В целях распространения передового опыта пилотных муниципалитетов по взаимодействию с населением в масштабах Сибирского региона Академия провела семинар-совещание с руководителями кадровых служб региональных администраций и представителями вузов СФО, имеющих лицензию на право преподавания по специальности «Государственное и муниципальное управление». В этом вопросе Академия тесно сотрудничала с Ассоциацией муниципальных образований Новосибирской области.

Разработанные и апробированные в рамках проекта тренинговые курсы позволили отработать и сделать доступными для муниципалитетов Сибирского региона новые информационные технологии работы с населением. По замыслу организаторов проекта созданные и хорошо себя зарекомендовавшие информационные центры могут быть расширены, модифицированы, на их базе могут работать учебно-консультационные центры по обучению муниципальных служащих, они могут выступать в качестве школы по распространению передового опыта.

Проблема совершенствования взаимоотношений между органами местного самоуправления и населением остается важной и актуальной

для современной России. Органы власти призваны постоянно искать новые пути и формы привлечения граждан к разработке и реализации муниципальной политики.

Информационные центры, созданные в ходе реализации международного проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением» эффективно работали, добились признания в администрациях и среди населения. Но будут ли они устойчивыми, получают ли дальнейшее развитие после окончания проекта? Этот вопрос оставался открытым для организаторов проекта. Практика доказала жизнестойкость информационных центров и их подходов к работе с населением.

После завершения международного проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением» (2006г.) работа по совершенствованию взаимодействия между органами местного самоуправления и населением получила дальнейшее развитие. Это наглядно видно на примере Искитимского района, где в 2007 году при юридическом отделе районной администрации был создан мобильный (выездной) информационно-консультационный центр, который стал периодически проводить выездные заседания в муниципальных образованиях района. В 2011 году в Искитиме была разработана программа развития стационарных информационно-консультационных пунктов (ИКП) в муниципальных образованиях района на 2011-2013 гг., а в 2014 году была принята программа социально-правового информирования населения через сеть информационно-консультационных пунктов на 2014-2016 гг.». В настоящее время на территории Искитимского района функционирует 14 стационарных информационно-консультационных пунктов при муниципальных образованиях, оснащенных компьютерной техникой, факсами, информационными стендами, правовой поисковой системой «Гарант». Работа стандартных ИКП стала для населения реальной возможностью не только быть в курсе событий, но и оперативно получать необходимую информацию и участвовать в разработке муниципальной политики. Только в 2014г. в стационарные ИКП поступило 1334 обращений граждан, по которым они получили квалифицированные разъяснения. Взаимодействие органов местного самоуправления с населением с использованием подходов и форм, апробированных в ходе проекта, осуществляется в настоящее время и в других пилотных муниципалитетах.

Так, при администрации Топкинского района плодотворно работает Информационный отдел (Центр), который осуществляет организационно-техническое обеспечение рассмотрения жалоб, обращений граждан в адрес Главы и администрации района.

Взаимодействие органов местного самоуправления и населения получило развитие и в Шегарском районе, где опираясь на опыт Информационно-консультационного центра успешно работает Центр Общественного Доступа на базе районной межпоселенческой библиотечной системы.

В Барнауле и Бийске сегодня продолжают работу по взаимодействию с населением, соответственно, Общественно-консультационный центр и Общественно-информационный центр, которые были созданы в рамках проекта. Современная практика работы пилотных муниципалитетов по преодолению дистанции между органами местного самоуправления и населением, подтверждает живучесть дела, которое было начато в ходе реализации международного проекта.

Проблема совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления и населения в ближайшее время будет оставаться важной и актуальной, требовать к себе особого внимания как со стороны органов государственной и муниципальной власти, так и со стороны экспертов, общества в целом. Очевидно, что предстоит осваивать и развивать новые формы взаимодействия органов местного самоуправления и населения. Поэтому необходимо более детально исследовать позитивный опыт накопленный муниципалитетами, в том числе и в ходе реализации международного проекта «Преодоление дистанции между органами местного самоуправления и населением».

**С. Н. Чирихин**

*Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, г. Новосибирск*

## **ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКА)**

В настоящее время макроэкономические показатели свидетельствуют о некоторой стабилизации российской экономики, однако признаки ее роста пока еще едва различимы. Для укрепления этих наметившихся позитивных тенденций необходимы инвестиции, приводящие к открытию новых предприятий, созданию дополнительных рабочих мест и пр.

Однако в стране наблюдается резкое снижение инвестиционной активности, в качестве причин чего можно назвать введение международных экономических санкций, дороговизну финансовых ресурсов, непрекращающиеся и малопредсказуемые налоговые реформы, обнищание населения, усиление государственного сектора в экономике, влекущее за собой ухудшение условий конкуренции, и т. д. Вместе с тем, нельзя не отметить, что некоторые положительные явления в данном отношении (особенно в последнее время) все же наблюдаются — общий объем ПИИ в РФ в 2016 году вырос на 62 % (с учетом приватизации «Роснефти»), количество проектов с участием иностранного капитала в агропромышленном комплексе увеличилось примерно на треть, в стране активизировали свою деятельность некоторые иностранные компании мирового уровня — Mars, LeroyMerlin и пр. Однако общей тенденции данные процессы не меняют.

Конечно, подавляющая часть российских ПИИ сосредоточена в Москве и Санкт-Петербурге, на Сибирский федеральный округ приходится только 6 % их объема<sup>1</sup>. Однако многие иностранные инвестиции, реально осуществляемые на сибирской территории, государственной статистикой учитываются, как произведенные на других территориях, в первую очередь в Москве, поскольку именно там расположены офисы инвестирующих компаний, предоставляющих статистическую от-

---

<sup>1</sup> *Инвестиционная деятельность в Сибирском регионе. Проблемы привлечения иностранных инвестиций* URL: <http://works.doklad.ru/view/6Y-NugTdC-WDc/all.html>

четность. Тем не менее, даже с учетом данного обстоятельства, Сибирь постепенно улучшает свои позиции в деле привлечения ПИИ.

Новосибирская область, включая ее городскую агломерацию, на этом общем негативном фоне не является исключением, хотя имеет некоторые особенности. Конкурентные преимущества региона достаточно хорошо известны: дешевые трудовые ресурсы при их высокой квалификации, развитое промышленное производство, сложившиеся научные школы, высокая степень транспортной доступности, привлекательное географическое месторасположение на пересечении крупных транспортных артерий, отсутствие межэтнических и межконфессиональных конфликтов, политическая стабильность, отсутствие значимых экологических проблем и пр. Среди негативных факторов ее инвестиционного климата можно назвать достаточно суровый климат, географическую удаленность от азиатского и европейского центров экономического развития, неудовлетворительное состояние ряда транспортных коммуникаций и пр. Таким образом, в принципе инвестиционный климат области довольно благоприятен для инвестиций вообще и для прямых иностранных в частности. Однако статистика в течение уже длительного времени показывает стабильное сокращение ПИИ — только за 2015-2016 год оно составило 3 % (по данным Центробанка РФ). При этом в наибольшей степени падение произошло в сфере предоставления финансовых услуг — в 7 раз, хотя при этом одновременно вырос объем ПИИ в сфере недвижимости и оказания услуг связи и информационных услуг. Также отметим, что за период 2011 — 2015 года в Новосибирской области произошло существенное сокращение предприятий с иностранным участием — с 607 до 230. Все это тем более примечательно, что данные негативные процессы происходят на фоне роста объемов ПИИ за рассматриваемый период в целом по РФ на 24,6 % и СФО — на 37,1 %<sup>1</sup>. Таким образом, приведенные данные однозначно свидетельствуют в пользу неудовлетворительной результативности проведения региональной политики привлечения ПИИ в Новосибирской области.

Негативные итоги в данном отношении являются проявлением более общей проблемы уменьшения притока капитала в регион. Например, в 2016 году это уменьшение составило 19 % (общая сумма инвестиций в региональную экономику — 143,5 млрд. руб.)<sup>2</sup>. Для сравнения заметим, что аналогичный показатель по РФ показывает

---

<sup>1</sup> Рассчитано автором по данным Центрального банка Российской Федерации URL: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrftId=svs>

<sup>2</sup> Инвестиции в основной капитал Новосибирской области сократились в 2016 году на 19% URL: [https://news.rambler.ru/economics/37229406-/?utm\\_content=news&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/economics/37229406-/?utm_content=news&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)

падение лишь на 0,9 %<sup>1</sup>, по СФО — на 4,2 %<sup>2</sup>. Можно также отметить, что в истекшем году в регион вообще не приходили инвесторы мирового уровня.

Таким образом, можно безусловно говорить о наличии серьезных проблем в деле привлечения ПИИ в регион, в том числе в его основную городскую агломерацию. И эти проблемы не выглядят чем-то неожиданным — анализ показывает, что в области не проводится сколько-то системно организованная политика в отношении прямых иностранных инвестиций. В действующих на региональном уровне документах ПИИ посвящены отдельные фрагменты, не создающие целостной картины и не увязанные каким-либо образом друг с другом — объемы привлечения ПИИ не планируются, цели и задачи в данном направлении не ставятся, значимый систематический анализ не проводится. В Новосибирской области отсутствует специальная нормативная база, направленная на привлечение иностранных инвесторов. Аналогичные утверждения можно представить в отношении деятельности ОАО «Агентство инвестиционного развития Новосибирской области» — организации, на которую возложена ответственность за привлечение инвестиций (прямые иностранные инвестиции в ее отчетах, мероприятиях и планах практически никак не выделяются; ситуация в лучшую сторону как-то стала меняться только с 2017 года, что выглядит явной задержкой, не соответствующей реалиям текущей экономической ситуации).

В дополнение к отмеченному можно отметить отсутствие использования органами власти специальных инструментов привлечения ПИИ в Новосибирскую область. До настоящего времени в целях повышения своей инвестиционной привлекательности регион в лице городской агломерации использовал, прежде всего, парковые проекты, среди которых прежде всего следует отметить имеющие общепризнанную известность, в том числе на мировом уровне, Промышленно-логистический парк, технопарк новосибирского Академгородка (Академпарк) и биотехнопарк Кольцово. Этому есть свое объяснение — в условиях большой обширности территорий Сибири производственные объекты выгоднее создавать ближе друг с другом с целью минимизации логистических издержек (если в среднем по мировой экономике они составляют около 10 % от стоимости готовой продукции, то по Рос-

---

<sup>1</sup> Потерянные инвестиции Новосибирской области URL: <http://tayga.info/133478>

<sup>2</sup> Рост инвестиций по итогам 2016 года составил 102,9% URL: [www.mineco04.ru/news/4678/](http://www.mineco04.ru/news/4678/)

сии — 17 %<sup>1</sup>; еще большее значение они имеют на территории Сибири). Участникам парковых зон также легче осуществить организацию совместного электро- и теплоснабжения своих производственных корпусов и складских помещений в пределах их компактного расположения (также возможно совместное использование таких помещений)<sup>2</sup>. Помимо всего прочего географическая близость на территории парка создает для резидентов возможность наладить информационный взаимобмен, совместно решать социальные задачи и проблемы повышения квалификации персонала, осуществлять производственную и торговую кооперацию и пр., то есть в полной мере использовать плюсы кооперации и локализации<sup>3</sup>.

Однако на сегодняшний день среди резидентов всех перечисленных новосибирских парковых проектов только два предприятия с иностранным участием — завод холодильного оборудования концерна АРНЕГ и производитель кондитерских изделий ООО «Мон'дэлис Русь». Для региона с его мощным промышленным и транспортным потенциалом этого явно недостаточно.

Также обращает на себя внимание дрящая полоса неудач органов власти Новосибирской области по созданию крупных по региональным меркам предприятий с иностранным участием. Среди таких можно назвать отказ от планов компании «Пепси» по строительству своего завода на территории агломерации, безрезультатное завершение истории по участию иностранного инвестора в строительстве ТЭЦ-6, выход китайского инвестора из состава участников производства аккумуляторов «Литотех», сворачивание деятельности в Академгородке новосибирского филиала корпорации Intel и пр.

Справедливости ради следует отметить, что в Новосибирской области ведется работа по улучшению инвестиционного климата региона, в том числе с целью улучшения его имиджа в глазах иностранных инвесторов. Например, регион имеет достаточно высокий рейтинг агентства «Эксперт РА», который признан как международный. В Рейтинге инновационных регионов Новосибирская область занимает высокое 5 место, подтверждая тем самым свой статус крупного научного центра. В регионе ведется систематическая работа по повышению его места в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в

---

<sup>1</sup> Мерешко Н. Уроки французской логистики // Эксперт. 2014. № 18—19. С. 33.

<sup>2</sup> Никонов В.А. Целевой подход и готовность к специализации // ЭКО. 2015. № 10. С. 35.

<sup>3</sup> Сандлер Д. Г., Кузнецов П. Д. Индустриальные парки в России: Концептуальная проработка проектов // Экономика региона. 2015. №1. С. 76—88.



субъектах РФ — за 2016 год область улучшила позиции на 11 пунктов, заняв в итоге по России 46 место. Также отметим, что агентство Fitch Ratings в 2016 году сохранило для Новосибирской области довольно высокое значение национального долгосрочного инвестиционного рейтинга «АА+», при прогнозе «Стабильный».

В области серьезное внимание уделяется повышению качества предоставляемых инвесторам услуг, используется принцип «одного окна». При поддержке инвесторов акцент делается на нефинансовые меры, под которыми прежде всего понимается клиенто-ориентированность. В рамках таких мер проводится консультационное сопровождение инвесторов, оказание им методической и информационной помощи, оказание содействия при поиске земельных участков и оформлении деятельности на них, предоставление данных о состоянии инженерной инфраструктуры, распространение необходимой информации через инвестиционный портал региона и пр.

В регионе на постоянной основе улучшается информационное обслуживание инвесторов. Так, в прошлом году начал функционировать обновленный Инвестиционный портал, с помощью которого инвестор может получить необходимую информацию об интересующей его производственной площадке, воспользоваться новыми сервисами, в том числе в виде набора калькуляторов, проконсультироваться по различным вопросам и пр. Помимо всего прочего, портал представляет возможность прямой связи с руководством региона. Для иностранных инвесторов функционирует версия на английском языке, разрабатывается версия на китайском языке.

В регионе принята государственная программа «Стимулирование инвестиционной и инновационной активности в Новосибирской области на 2015—2021 годы», в рамках которой инвесторам, в том числе иностранным (различий не делается), предоставляются такие меры государственной поддержки инвестиционной деятельности предприятий, как

а) предоставление налоговых льгот по налогу на имущество и налогу на прибыль, при этом возможно предоставление налогового кредита по данным налогам;

б) предоставление государственных гарантий на региональном уровне по коммерческим кредитам, используемым инвесторами;

в) предоставление субсидий, в том числе на компенсацию части процентной ставки по коммерческим кредитам, на компенсацию части лизинговых платежей инвестора, на возмещение части затрат по приобретению нового оборудования, на технологическую подготовку и коммерциализацию выпуска новой продукции и пр.

Безусловным достижением органов власти стало развитие выставочной деятельности с привлечением участников из-за рубежа. Среди таких мероприятий прежде всего следует выделить Международные форумы технологического развития (МФТР) «Технопром», которые проводятся уже 5 лет. За время своего проведения они стали площадкой принятия решений, имеющих важное значение для всей российской экономики. Последний V форум, который проходил в Новосибирске в июне текущего года, посетило наибольшее количество участников, представляющих 20 стран. В составе анонсированных на данном форуме проектов доминировали наукоемкие решения в сферах автоматизации технологических процессов, разработки изделий из наноматериалов, производства высокотехнологичной медицинской аппаратуры и современных биопрепаратов и пр. Традиционно уделялось много внимания развитию ИТ-индустрии. В рамках форума проводилась XI Сибирская венчурная ярмарка, которая считается одной из крупнейших в Сибири. Целью ее проведения являлось привлечение внимания инвесторов, в том числе иностранных, к представленным инновационным проектам. Особо следует отметить, что в работе ярмарки приняли участие отечественные и зарубежные венчурные фонды.

И, наконец, самым значимым достижением региона в деле привлечения иностранных инвестиций является открытие и развитие Технопарка Новосибирского Академгородка, созданного для поддержки деятельности высокотехнологичных ИТ-компаний. При предоставлении Технопарком льгот для резидентов не делается абсолютно никакой разницы между отечественными и иностранными предприятиями. Только за последние 5 лет количество его резидентов увеличилось с 127 до 212, объем произведенной продукции — с 5012 млн. руб. до 13648 млн. руб., объем произведенной резидентами экспортной продукции — с 420 до 1266 млн. руб. При этом следует отметить, что, по экспертным оценкам, 30-40 % резидентов Технопарка так или иначе связаны с иностранными инвестициями.

Тем не менее, несмотря на отдельные успехи, проблемы в деле привлечения ПИИ в регион вообще, и в городскую агломерацию в частности, как уже здесь отмечалось, налицо. Для коренного исправления ситуации органам власти можно рекомендовать следующее:

1. Активнее применять такие инструменты улучшения инвестиционной привлекательности региона, как особые экономические зоны (ОЭЗ) и территории опережающего развития (ТОР) (формирующиеся в настоящее время проекты создания ТОР в составе Маслянинского, Сузунского и Черепановского районов не в счет: во-первых, их нельзя отнести к проектам новосибирской городской агломерации, во-вторых,

они совершенно очевидно не нацелены на привлечение именно ПИИ и не будут в этом отношении иметь успеха). Например, Томской области даже в условиях кризиса удалось в своей ОЭЗ инновационного типа сохранить 10 резидентов с иностранным капиталом, предоставляющим работу 2000 своим сотрудникам.

2. Следует создать промышленный парк с привлечением зарубежной управляющей компании, на роль которой прежде всего подойдут китайские фирмы в силу специфики географического расположения региона. В данном отношении широко известен позитивный опыт Индии, использующей турецких и японских предпринимателей для управления парковыми проектами на своей территории<sup>1</sup>. Также в качестве представляющего интерес для заимствования примера можно отметить китайско-белорусский проект по созданию совместного индустриального парка<sup>2</sup>.

3. При реализации парковых проектов органам власти необходимо уделить самое пристальное внимание созданию социальной инфраструктуры высокого качества<sup>3</sup>, так как высокооплачиваемые квалифицированные зарубежные специалисты, которые почти наверняка будут использоваться на предприятиях с иностранным участием, привыкли к комфортной среде проживания. Пока же можно отметить в качестве негативного примера неблагоприятное положение в данной сфере на территории Новосибирского Академгородка, одной из самых перспективных территорий для ПИИ новосибирской городской агломерации, — здесь наблюдается самая высокая стоимость жилья в Сибири, а социальные учреждения демонстрируют прогрессирующее ухудшение своего состояния.

4. В целях привлечения в том числе иностранных инвесторов необходимы комплексные решения по увеличению инвестиционной привлекательности отдельных отраслей и региональной экономики в целом. Например, как показал полученный опыт, положительный результат развития Новосибирского Академпарка был достигнут в сочетании со снижением в регионе уровня налогообложения в отрасли, упрощением порядка ведения трудовой деятельности иностранных

---

<sup>1</sup> *Инвесторы* обещанного три года ждут. URL: [http://www.umpro.ru/index.php?page\\_id=17&art\\_id\\_1=542&group\\_id\\_4=114&m\\_id\\_4=29](http://www.umpro.ru/index.php?page_id=17&art_id_1=542&group_id_4=114&m_id_4=29).

<sup>2</sup> *Мокрецкий А. Ч.* Китайский проект Экономического пояса Шелкового пути: перспективы участия Беларуси // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. Выпуск XX: сборник статей. М.: РАН. Ин-т Дальн. Востока, 2015. С. 277.

<sup>3</sup> *Инфраструктурное* развитие индустриальных парков. URL: [http://parad-catalog.ru/publ/publ\\_2584.html](http://parad-catalog.ru/publ/publ_2584.html)

специалистов и пр. Другого примера эффективного применения комплексного подхода к решению проблемы повышения инвестиционной привлекательности отраслей в Новосибирской области пока больше привести не удается.

5. Ввиду явной перспективности развития ИТ-отрасли в регионе, в том числе в целях увеличения его экспортных возможностей и привлечения иностранных инвесторов (в настоящее время ИТ-отрасль дает 2,2 % ВРП области и 3 % объема экспорта), необходимо рассмотрение вопроса о создании еще нескольких Академпарков в новосибирской городской агломерации,

6. Необходимо более активное развитие частных парковых проектов, которые весьма успешно зарекомендовали себя на территории агломерации. В частности, парк «Новосиб», созданный на территории бывшего завода Низковольтной аппаратуры, имеет в настоящее время порядка 200 резидентов, объем продукции резидентов парка за последние 5 лет увеличился в 3,5 раза и продолжает расти, в парке интенсивно развивается внутренняя кооперация, в составе резидентов присутствуют предприятия с иностранным капиталом (например, среди таковых можно назвать русско-венгерское совместное предприятие «Унисибмаш», производителя уборочной, сенозаготовительной и почвообрабатывающей техники, занимающего 40 % российского рынка и сознательно поддерживающего самые низкие цены<sup>1</sup>). Для стимулирования частного предпринимательства в данной сфере органам власти целесообразно использовать налоговое стимулирование.

7. В агломерации необходимо прилагать более интенсивные усилия по привлечению ПИИ в достаточно перспективный агропромышленный сектор. Так, по России ПИИ в АПК составляют около 10 %<sup>2</sup>, в то время как в Новосибирской области таковых вообще не наблюдается. И это при том, что, например, тепличные хозяйства в настоящее время достаточно рентабельны, а ряд продукции сельскохо-

---

<sup>1</sup> УНИСИБМАШ. Как захватить 40% российского рынка и держать цены на 15% ниже, чем у конкурентов URL: <http://air-nso.ru/press/istorii/unisibmash1.html>

<sup>2</sup> *Побережная Е. В., Коноплева Ю. А.* Прямые иностранные инвестиции в агропромышленный комплекс России // Экономика и управление: проблемы, тенденции, перспективы развития : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 14 нояб. 2015 г.). Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2015. С. 210—214.

зяйственных предприятий закрытого грунта вообще не выращивается на территории России<sup>1</sup>.

Привлечение иностранных инвестиций в регион является трудной задачей, решение которой еще более усложняется в непростых текущих экономических условиях. Однако сложившаяся практика его проведения в Новосибирской области и ее городской агломерации явно нуждается в существенной трансформации, в том числе по вышеописанным направлениям.

---

<sup>1</sup> Кузьмина В. Почему мы защищаем помидоры // Эксперт. 2017. №21. С. 30—32.

**К. М. Шевцова**

*Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, г. Новосибирск*

## **ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ И ЕГО ПРОЯВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ**

Целью настоящей статьи является рассмотрение эволюции понятия «субсидиарность» и его анализ как одного из принципов организации государства с федеративным устройством.

Зарождение понятия «субсидиарность», немецкий политолог Д. Дитрих относит к идеям Аристотеля, продолжавшего труды своего наставника Платона<sup>1</sup>. В размышлениях о гражданском обществе и справедливом государстве, Аристотель приходит к мысли о том, что главным в полисе является гражданин, участвующий в суде, создании законов и решении вопросов управления. Позднее понятие «субсидиарность» проявляется в трудах Фомы Аквинского, который произвел адаптацию взглядов Аристотеля для церкви. Основное свое развитие субсидиарность как принцип управления получает в протестантизме, здесь она представлена балансом между автономией и солидарностью различных этнических групп в рамках церкви.

В конце XIX в. данный принцип проявляется в католицизме и принимает вид наиболее близкий современному. В католицизме провозглашается идея о том, что нельзя отнимать у человека возможность самостоятельного создания чего-либо.

В дальнейшем происходит адаптация «католического» восприятия концепта субсидиарности применительно к различным типам социальных отношений.

Современное понимание феномена «солидаризма» неразрывно связано с именами немецких теоретиков Г. Пеша, Г. Гундлаха, Й. Хеффнера, О. фон Нелль-Бройнинга.

Так, например, известный немецкий профессор-иезуит О. Нелль-Бройнинг обращаясь к понятию «солидаризм», отмечал его многогранность. В своих исследованиях ученый определяет субсидиарность, как поддержку, осуществляемую высшим уровнем власти иным уровнем.

---

<sup>1</sup> См.: *Dietrich J. Regionalpolitische Konsequenzen aus dem Prinzip der Subsidiarität: die Regionen als Strukturelemente einer föderalen Europäischen Union.* <http://www/snafu.de/jens.dietrich.htm>

ням с условием, что все задачи будут рассматриваться на уровне их возникновения, если он обладает способностью их решить<sup>1</sup>.

Принцип субсидиарности неразрывно связан с федерализмом. Примером правового закрепления данного принципа стало принятие «Декларации Монтрё» Конгрессом Союза Европейских федералистов, состоявшимся в 1947 г. В программных документах Конгресса были сформулированы следующие принципы федеративного устройства государства: «Первый принцип. Федерация может образовываться лишь при отказе от всякой идеи организационного гегемонизма... Принцип второй. Федерализм может родиться лишь при полном отказе от всякой системы. Создать федерацию значит упорядочить множество, соединить так или иначе конкретные и разнородные реальности — нации, экономические регионы, политические традиции. Третий принцип. Федерализм не знает проблем меньшинства... Четвертый принцип. Федерация не ставит перед собой цель стереть различия и слить все нации воедино, наоборот, она стремится сохранить различия и слить их собственные качества. Пятый принцип. Федерализм основывается на любви к сложному, в отличие от грубого упрощенчества, характерного для тоталитарного мышления».<sup>2</sup>

Данные принципы провозглашают отказ от проведения политики направленной на захват мирового господства и сохранение всех собственных качеств наций. Центральной идеей современного федерализма является принцип «единство в многообразии», несомненно, перекликающийся с идеями субсидиарности, основной задачей, которой является противодействие чрезмерной концентрации властных полномочий.

Ярким примером использования принципа субсидиарности является Европейский Союз, который применил его для разграничения властных полномочий, между государствами. Субсидиарность в современном мире выступает, как возможность пересмотреть современные отношения между различными уровнями государственной власти.

Идеи субсидиарности развиваются и отечественными учеными-правоведами<sup>3</sup>. Так например, С. М. Шахрай, анализируя феномен фе-

---

<sup>1</sup> См.: *Католический священник Освальд фон Нелл-Бройнинг. Солидаризм — идея для послетоталитарной России.* URL. <http://rpczmoskva.org.ru/k-svedeniyu/katolicheskij-svyashennik-osvald-fon-nell-brojning-solidarizm-ideya-dlya-posletotalitarnojrossii>; Черноперов В. Л. Освальд фон Нелль Бройнинг и «солидаризм» // исторические исследования. 2016. № 5 <http://www.historystudies.msu.ru>

<sup>2</sup> *Ершов К. П.* К вопросу о применении принципа субсидиарности в управлении городами и муниципальными образованиями / К. П. Ершов // *Армия и общество.* 2012. № 4. С. 32.

<sup>3</sup> См., напр.: *Авакьян С. А.* Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конститу-

деративного государства, пишет о том, что: «В качестве признаков, наличие которых необходимо и достаточно для вывода о том, что данное конкретное государство является федерацией, можно выделить следующие принципы федерализма: принцип единства федерации; принцип институциональной самостоятельности частей федерации; принцип участия субъектов федерации в реализации власти на федеративном уровне; принцип субсидиарности; принцип равенства прав субъектов федерации»<sup>1</sup>.

В настоящее время общепризнанным является положение о том, что субсидиарность является неотъемлемой элементом любого демократического государства с федеративной формой правления. Проанализировав процесс развития федеративных отношений в Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что современная модель федерализма находится в развитии. На этом основании предоставляется возможным характеризовать современное состояние отношений между федеральным центром и субъектами федерации, как этап продолжающегося реформирования, нацеленный на оптимизацию механизмов взаимодействия властей на различном уровне.

Россия является федеративным государством, с вертикально-властными взаимоотношениями между центром и субъектами федерации. Вертикально-властные взаимоотношения обуславливаются влиянием принципа субсидиарности. В данном контексте наиболее правомерным является понимание принципа субсидиарности как формы взаимосвязи между федеральным центром и субъектами. Во многих исследованиях субсидиарность определяется как принцип, согласно которому каждый уровень властных структур должен обладать полномочиями, достаточными для решения проблем, которые могут быть решены с максимальной эффективностью для всей системы именно на данном уровне. Этот вывод раскрывает природу принципа субсидиарности, который состоит в том, что полномочия должны осуществляться теми субъектами, которые способны наиболее эффективно их реализовывать. Субсидиарность включает в себя право, как федерации, так и ее субъектов, иметь круг собственных полномочий, определяе-

---

ционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2—6 ; *Гаганова Н. А.* Принцип субсидиарности в конституционном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. 23 с. ; *Тихомирова Л. А.* Принцип субсидиарности как основа взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов // *Право и политика.* 2011. № 2. С. 150—155 и др.

<sup>1</sup> *Шахрай С. М.* Конституционное правосудие в системе российского федерализма. Москва : ОАО «Красная звезда», 2001. С. 42.



мых Конституцией Российской Федерации<sup>1</sup>. Нельзя не отметить и тот факт, что данный принцип подразумевает вмешательство федеративного центра, лишь в случаях, если субъекты в силу обстоятельств не могут самостоятельно выполнять отведенные им полномочия.

Итак, принцип субсидиарности можно определить, как основное, исходное положение в разграничении компетенции между федеральным центром и регионами, с целью оптимального распределения полномочий между двумя уровнями государственной власти на началах взаимодополняемости и взаимозаменяемости. При этом неотъемлемыми элементами принципа субсидиарности выступают: взаимодействие, солидарность, свобода, согласованность, координация, которые являются и составляющими успеха вертикально-властных отношений центра и субъектов федерации.

В федеративных государствах особую актуальность приобретает поиск оптимальных взаимоотношений, а также принципов и механизмов разграничения полномочий между федеративным центром и его субъектами. В своей научной работе Т. В. Заметина делает вывод о том, что: «позиционировать субсидиарность как конституционно-правовой принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации преждевременно»<sup>2</sup>. Действительно, субсидиарность, как один из наиболее значимых принципов федерализма не получил своего системного закрепления в законодательстве Российской Федерации, однако различные стороны данного принципа раскрываются в основном законе Российской Федерации.

В ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации отмечается, что: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Основания данных взаимоотношений и принципов зафиксированы в главе третьей Конституции РФ, а именно в ст. ст. 71, 72, 73, которые закрепляют осно-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Заметина Т. В. Федерализм в системе конституционного строя России. Москва : Изд-во «ДМК Пресс», 2010. С. 290.

вополагающие принципы субсидиарности. Прямого понятия «субсидиарность», Конституция Российской Федерации не содержит, однако он вытекает из ключевых принципов федеративного устройства России. В ч. 3 ст. 5 прописывается разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом ст. 11 и ст. 76 Конституции Российской Федерации, по-разному определяют правовые формы регулирования предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации. Если в ст. 11 разграничение предметов ведения осуществляется Конституцией, федеративными и иными договорами, то ч. 2 ст. 76 утверждает, что: «По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». В связи с этим возникает правовая коллизия, заставляющая задуматься о том какая из форм разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, является наиболее приоритетной, а также о том какими властными полномочиями обладают субъекты Российской Федерации и насколько они реализуются.

Отдельные проявления данного принципа можно встретить в главе четвертой, где указывается, что Президент Российской Федерации обеспечивает согласованность в функционировании и взаимодействии органов государственной власти на федеральном и региональном уровне. В главе пятой основного закона зафиксированы нормы и принципы участия субъектов Российской Федерации в формировании представительного и законодательного органа, Совета Федерации. В главе седьмой Конституции Российской Федерации закреплено, что споры относительно федеральных законов, нормативных актов, относящихся к совместному ведению Федерации и субъектов, разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации. В данном случае субсидиарность оказывает влияние на формирование взаимной ответственности между федеративным центром и субъектами.

Важное место в обеспечении реализации принципа субсидиарности приобретает не только законодательное, но и договорное регулирование отношений России с ее субъектами. В последнем случае важное место в разграничении предметов ведения и полномочий и в последующем их распределении должно отводиться договорам о разграничении предметов ведения и полномочий и соглашениям о передаче части осуществляемых полномочий.

Одним из наиболее важных условий эффективного функционирования субсидиарности является создание наилучших условий для его реализации, а именно рациональный подход к разграничению компетенции. В функционировании российского федерализма данный рациональный подход обуславливается некоторыми факторами, такими как сфера ведения и специфика регулируемых общественных отношений. Структура правового регулирования является конституционно закрепленной и строится на основании трех уровней: вопросов ведения исключительно Российской Федерации, вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и вопросов собственного ведения субъектов Российской Федерации. К сожалению, данная структура является лишь теорией. На практике пределы законодательного регулирования Российской Федерации и ее субъектов не имеют четкого разграничения и не отражаются в законодательных актах. Законодательное регулирование по вопросам местного самоуправления требует согласованности в распределении полномочий между федеративным центром и субъектами. В ст. 130—132 Конституции Российской Федерации за органами местного самоуправления закрепляется право самостоятельно решать вопросы местного значения. Однако при разграничении полномочий в Конституции Российской Федерации не учитывается мера законодательного регулирования муниципальных отношений, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Несмотря на неполноту использования принципа субсидиарности в законодательном регулировании субъекты Федерации все же обладают самостоятельностью в решении ряда вопросов. Это выражается в возможности принятия собственных конституций, законов, уставов и иных нормативно-правовых норм, в которых на основании Конституции Российской Федерации закрепляются основные принципы управления, и определяется организационная структура. Иначе говоря, каждый субъект Федерации в праве самостоятельно, в соответствии с основным законом Российской Федерации, определять систему органов государственной власти, порядок их формирования, структуру и полномочия. Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что субъектам Российской Федерации присуща самоуправляемость, что является одной из неотъемлемых частей принципа субсидиарности.

Таким образом, федеративное устройство подразумевает самостоятельные формы осуществления государственной власти на любом уровне, однако внутренне присущие децентрализации власти конфликты в законотворчестве создают немало сложностей для формирования единой правовой системы федеративного государства. Федера-

тивная форма правления невозможна без активного участия в процессе законоотворчества субъектов федерации. Если место законодательной инициативы субъектов федерации окажется слишком ограниченным, это может ослабить их интерес к развитию собственной правовой базы и поставить под сомнение федеративный способ правления в государстве. Таким образом, можно установить, что любые вопросы должны решаться на том уровне государственной власти, где их решение будет являться наиболее эффективным.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что современный уровень развития федерализма в России не достиг своей наивысшей точки. В основном это обуславливается чрезмерной централизацией власти и применения на практике лишь некоторых основ принципа субсидиарности. Для более эффективного развития и функционирования государства необходимо появление новых форм федеративных взаимодействий, построение более точной, законодательно закрепленной системы взаимоотношений между различными уровнями государственной власти, основанными на принципах субсидиарности. Хотя понятие субсидиарности не закреплено в основном законе Российской Федерации, а основные принципы порой не соблюдаются, нельзя не отметить его влияние на структуру взаимоотношений между федеративным центром и субъектами.

**А. Д. Шкловская**

*Иркутский государственный университет, г. Иркутск*

## **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИРКУТСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ**

В России межмуниципальное сотрудничество в основном развивается в форме союзов и ассоциаций муниципальных образований, построенных как на территориальной (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов), так и на функциональной (Ассоциация шахтерских городов России) или видовой основе (Ассоциация малых и средних городов России).

Однако в последнее время все большее внимание уделяется более компактным формам межмуниципального взаимодействия, например, формирование городских агломераций, призванных решать конкретные задачи. Развитие агломераций является одним из ключевых элементов стратегии развития ряда субъектов РФ, сформированных с учетом общероссийских задач. Развитие агломераций становится частью стратегии ряда субъектов РФ: Самарской, Новосибирской, Челябинской, Иркутской областей. Именно формирование мощных урбанизированных территорий, являющихся центрами притяжения капиталов, предпринимательских проектов и людей, должно стать приоритетом регионального развития.

Задача в том, чтобы объединить ресурсы городов и прилегающих территорий и рационально их использовать. Преимуществами агломераций является единая транспортная система, возможность совместного решения проблем рекреации, энергоснабжения, водоотведения и т. п. Кроме того, агломерационное пространство дает возможность интенсифицировать и оптимизировать связи между населенными пунктами.

Формированию агломераций способствует создание союзов, установление совместных партнерских отношений и механизмов экономического, градостроительного и иного межмуниципального взаимодействия, способствующего формированию единого целостного агломерационного пространства. Это предусматривает координацию деятельности органов местного самоуправления, принятие взаимоувязанных и экономически обоснованных нормативных решений, обсуждение общих проблем, обмен мнениями.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Силин Я. П.* Город и политика: проблемы формирования и развития. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2005. 163 с

Важным моментом является разработка правовых механизмов регулирования экономической и градостроительной деятельности агломерации. Создание системы градостроительной документации — основы развития планировочной структуры и подсистем: транспорта, инженерной и социальной инфраструктуры, промышленного комплекса, рекреации, охраны окружающей среды. На первом этапе может идти установление территорий совместных интересов, связанных сбалансированным развитием социальной, природоохранной, транспортной, информационной и иной инфраструктуры. Впоследствии необходимо создавать механизмы, позволяющие эффективно использовать и маневрировать природными, трудовыми, финансовыми и иными ресурсами и способствующие созданию единого пространственного организма.

Развитие городских агломераций становится все более актуальной темой для изучения. В первую очередь это связано с увеличением числа агломераций по всему миру. Актуальность данной темы заключается в том, что на современном этапе городские агломерации являются наиболее рациональными формами организации территорий. Результатом создания таких форм служит формирование целостного социально-экономического и инвестиционного пространства, объединенного унитарным социальным, транспортным и инженерным обслуживанием. Современному этапу развития общества характерно сжатие социально-экономического пространства, увеличение концентрации населения и хозяйственной деятельности на территории крупнейших городов и их периферийных зонах. Неравномерная концентрация экономической деятельности и плотности населения, неравновесная инфраструктурная и транспортная обеспеченность территорий, высокая поляризация социально-экономического развития повышают актуальность и значимость изучения агломерационных процессов как формы пространственного устройства хозяйства и расселения.

Про объединение Иркутска с близлежащими городами впервые заговорили ещё в СССР — после возведения рядом с Иркутском индустриально развитого Ангарска и строительства Шелехова. А в 90-х годах в умах экспертов появилось осознание того, что следует разработать совместный план развития этих трёх городов, но он был забыт.<sup>1</sup>

Проект развития Иркутской агломерации стал вновь обсуждаться в экспертных кругах в 2005 году. В мае 2006го во время выступления тогда еще губернатора Иркутской области Александра Тишанина пе-

---

<sup>1</sup> Ковалев С. Иркутская агломерация — проект Большой Иркутск // Новый Иркутск [Электронный ресурс]. URL: <https://newirkutsk.ru/authors/irkutskaya-aglomeratsiya-proekt-bolshoy-irkutsk/> (Дата обращения: 10.09.17)

ред активом области он был назван одним из приоритетных. В конце того же года был создан Фонд регионального развития Иркутской области, который совместно с ведущими российскими консультационными компаниями разработал концепцию развития Иркутской агломерации и схему территориального планирования. Минрегион РФ в марте 2007 года объявил развитие городских агломераций приоритетным направлением пространственного развития страны и обозначил опорный каркас, состоящий из четырнадцати городов, в который попал и Иркутск. В концепции долгосрочного развития РФ появились пункты о развитии городских агломераций, что позволило региональным властям надеяться на участие федерального правительства в реализации проектов городского развития.<sup>1</sup>

Разработанная концепция предполагала наличие единого комплексного плана развития нескольких муниципальных образований — городов Иркутска, Ангарска, Шелехова; Ангарского, Шелеховского и Иркутского муниципальных районов. Базовыми проектами являлись развитие единой транспортной и инженерной инфраструктуры, строительство нового аэропорта, промышленных парков, логистического центра. Предполагалось создание новых подцентров агломерационной системы, притягивающих население — деловых, культурных, торгово-развлекательных комплексов и жилых микрорайонов. Реализация проекта должна была привести к повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности территории, а также развитию единого рынка труда и недвижимости. Проект был представлен органам власти и обществу в декабре 2007 года. При этом мнения по поводу концепции разделились — администрация Иркутской области во главе с губернатором активно поддержала данный проект, позитивно к нему относились в администрациях Ангарска и Шелехова, входящих в агломерацию муниципальных районов. В то же время мэрия Иркутска фактически игнорировала данный проект, а Общественная палата Иркутской области и большинство депутатов Законодательного собрания выступали против его реализации.

В состав Иркутской агломерации входят центральный город Иркутск с населением на перспективу 620 тыс. жителей, с площадью территории в границах городской черты 270 кв. км. Ангарск, спроектированный в 1948 г. Ленинградским градостроительным институтом, строительство которого началось в 1952 г. Градообразующей базой города стала нефтехимическая и электролизная промышленность. В

---

<sup>1</sup> *Иркутская агломерация: причины неудачи* // Эксперт [Электронный ресурс]. URL: [http://sia.ru/?section=484&action=show\\_news&id=119120](http://sia.ru/?section=484&action=show_news&id=119120) (Дата обращения: 03.09.17)

настоящее время в Ангарске проживает 226 тыс. жителей. Площадь территории в городской черте 294 кв. км. Второй спутник Иркутска — город Шелехов — возник как город металлургов в начале 1960-х гг. на базе алюминиевого завода, статус города получил в 1962г., насчитывает 47,6 тыс. жителей.<sup>1</sup>

В концепции развития Иркутской агломерации выделена общая функционализация её городов.<sup>2</sup> Функции Иркутска:

1) управление (на уровне центра корпоративного филиала) частью индустриальных и сырьевых активов как на территории агломерации, так и на территории Иркутской области, Забайкалья.

2) центр коммуникации во всех проявлениях: логистика, транспортный пассажирский узел, выставочная деятельность;

3) центр историко-культурного туризма в составе туристического кластера озера Байкал (который является основным центром притяжения туристического потока в Сибири и на Дальнем Востоке);

4) центр потребительских услуг высокого ценового уровня, высшего образования, отраслевых научно-инновационных разработок.

Функции Ангарска:

1) центр промышленной переработки (отрасли нефтехимии, химии, строительных материалов);

2) территория благоприятна для жилой застройки, с удобной транспортной схемой и высокой долей озеленения.

Функции Шелехова:

1) центр промышленной переработки (цветной металлургии, машиностроения);

2) территория благоприятна для жилой застройки малого города.

«Позвоночником» любой агломерации является транспортная система. Транспортная инфраструктура полицентрического города должна не только соединять все его районы, но и обеспечивать ощущение целостности агломерации. А. Г. Большаков в статье «Идеи перспективной структуры Иркутской агломерации»<sup>3</sup> отмечает развитие скоростной внутриагломерационной транспортной связи, в особенности скоростного трамвая, как необходимые для развития агломерации градостроительные условия. В железнодорожном транспорте — основой является Транссибирская железнодорожная магистраль, которая в

---

<sup>1</sup> *Большаков А. Г., Бобрышев Д. В.* Идея перспективной структуры Иркутской агломерации // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2011. № 8(55). С. 91—98.

<sup>2</sup> *Фонд* регионального развития Иркутской области. Концепция развития Иркутской агломерации, 2007 г [Электронный ресурс]. URL: <http://fitrio.ru/project/?23> (Дата обращения: 03.09.17)



конце 19 века прошла по данной территории вдоль левого берега Ангары и до порта Байкал на берегу озера Байкал. В 1956 г. в связи со строительством Иркутской ГЭС мощностью 660 тыс. кВт и заполнением Иркутского водохранилища железная дорога отвернула от берега Ангары и вышла в долину Иркуты и далее до Култука. Главная пассажирская станция агломерации и вокзал Иркутск-пассажирский находятся на берегу Ангары на склоне Кайской горы. Имеются железнодорожные станции преимущественно для грузовых поездов — Иркутск-сортировочный, Шелехов, в Ангарске — грузовое путевое хозяйство на территории промышленной зоны. Основу автотранспортного каркаса агломерации образует Московский тракт М53, который проходит через Ангарск по трассе мост через Китой, ул. Иркутская — ул. К. Маркса, выезд из города. Авиасообщения. Иркутский аэропорт совершает рейсы международного и регионального направления, является запасным аэродромом на трансконтинентальных маршрутах из Юго-восточной Азии в Северную Америку и Европу. В год обслуживает около двух миллионов пассажиров.

В проекте Иркутской агломерации еще в 2006 г. были предложены следующие идеи проектирования транспортного каркаса Иркутской агломерации<sup>1</sup>:

1. Развитие авиационного транспорта:

— Реконструкция существующего аэропорта, поскольку существующий аэропорт вплотную окружен жилыми и хозяйственными постройками, что негативно сказывается на безопасности полета и ограничивает возможности развития аэропорта.

— Строительство нового аэропорта, с использованием старого в качестве запасного аэродрома, для регионального авиасообщения или бизнес-авиации.

2. Скоростной трамвай:

— Участок 1. Реконструкция существующего трамвайного пути в Ангарске для пропуска обычного и скоростного трамвая.

— Участок 2. Строительство однопутного пути параллельно Транссибу в г. Шелехов.

— Участок 3. Строительство эстакады с существующего Транссиба в районе станции «Иркутск-пассажирский» для въезда на трамвайные пути старого Ангарского моста.

— Участок 4. Реконструкция старого Ангарского моста и существующих трамвайных линий для кругового движения по центру Иркутска.

---

<sup>1</sup> *Большаков А. Г., Бобрышев Д. В.* Идея перспективной структуры Иркутской агломерации // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2011. № 8(55). С. 91—98.

### 3. Железнодорожная связь Иркутск — аэропорт Новый:

— Из района Вересовка-Батарейная строительство железнодорожного моста через Ангару.

— Прокладка железной дороги по всхолмленной равнине по правому борту долины р. Куды до аэропорта Новый и далее на север в Жигаловский район и до соединения с БАМом.

### 4. Повышение автомобильной связности Иркутск–Ангарск–Шелехов:

— Строительство магистрали непрерывного движения от ул. Декабристов в Ангарске до Листвянки через центр Иркутска.

— Строительство автодорожного обхода Иркутска и Шелехова осуществлено с выходом из Малой Еланки до Чистых ключей.

— Подключение нового аэропорта к автодороге Ангарск–Иркутск–Шелехов.

— Формирование федеральной автомагистрали на участке аэропорт Новый — автодорога Ангарск–Иркутск;

— Реконструкция автодороги Иркутск–Шелехов.

В Приангарье разработана программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Иркутской агломерации. Ее ядром является Иркутск, «спутниками» — населенные пункты Ангарского городского округа, Иркутского и Шелеховского муниципальных районов. Общая протяженность дорожной сети агломерации составляет **более 632 километров**. Иркутская область вошла в приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги», который реализуется с 2017 года на территории РФ.<sup>1</sup>

Реализация программы предусмотрена в три этапа. Первый этап — 2017—2018 годы; второй этап — 2019—2021 годы; третий этап — 2022—2025 годы.

В 2017—2018 годах предусмотрен преимущественно ремонт дорог, установка светофоров, знаков, ограждений. В 2019—2025 годах планируется строительство, реконструкция дорог, также продолжатся работы по ремонту дорожной сети.

По итогам программы к концу 2018 года приведут в соответствие с нормативными требованиями 75,3 % дорожной сети Иркутской агломерации, к 2025 году — 93,8 %. Согласно письму Минтранса России, на 2017—2018 годы Иркутской области предусмотрены 625 миллионов и 730 миллионов рублей соответственно.

---

<sup>1</sup> Шесть миллиардов рублей получит регион на развитие дорог Иркутской агломерации// Твой Иркутск [Электронный ресурс]. URL: <https://www.irk.ru/news/20161227/roads/> (Дата обращения: 07.09.17)

В 2017 году 298 миллионов направят рублей на улично-дорожную сеть Иркутска, 120 миллионов рублей — в Ангарский городской округ, 57 миллионов рублей — на Шелехов, 150 миллионов рублей — на региональные дороги. В 2018 году 302 миллиона рублей — городу Иркутску, 70 миллионов рублей — Ангарскому городскому округу, 53 миллиона рублей — Шелехову, 305 миллионов рублей — на региональные дороги. Основным условием предоставления государственной поддержки из федерального бюджета является обеспечение софинансирования за счет средств консолидированного бюджета Иркутской области не менее 50 %.

В рамках программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Иркутской агломерации в 2017 году планируется достигнуть следующие целевые показатели:

— приведение дорожной сети Иркутской агломерации в нормативное транспортно-эксплуатационное состояние — 52 %;

— снижение мест концентрации дорожно-транспортных происшествий на дорожной сети Иркутской агломерации — на 41,6 %;

— повышение уровня удовлетворенности граждан состоянием дорожной сети Иркутской агломерации — на 20 %.<sup>1</sup>

В настоящее время ведутся работы на объектах федерального, регионального значения и местного значения г. Ангарска, г. Иркутска.

В данной работе основное внимание уделено проблемам развития транспортной системы, поскольку в Иркутске главной проблемой является транспортная загруженность. Большой город физически не соразмерим с масштабом человека, который больше не в состоянии добраться за разумное время — пешком, на автомобиле, общественном транспорте — из пункта А в пункт Б. С другой стороны, «центростремительность» города обязывает жителей тратить несколько часов в день на дорогу в офис и обратно, ведь большинство мест приложения труда находится именно в центре. И если раньше решить эти проблемы можно было с помощью автомобиля, то сегодня и он является большой проблемой. Историческая планировка центра города неспособна справиться с такими потоками транспорта, дороги задыхаются от пробок, расширение их невозможно без нанесения невосполнимого ущерба исторической застройке, вследствие этого погибают парки, историческая среда, ухудшается качество жизни, привлекательность территории. Кроме того, в Иркутске уже идет процесс, который во всем мире называется *urbansprawl* («расползание мегаполиса»), люди

---

<sup>1</sup> *Шесть миллиардов рублей получит регион на развитие дорог Иркутской агломерации* // Твой Иркутск [Электронный ресурс]. URL: <https://www.irk.-ru/news/20161227/roads/> (Дата обращения: 07.09.17)

отказываются от жизни в городе в пользу пригорода, покупают дачные участки. Такие территории хаотично развиваются вдоль основных трасс, не имея адекватной инфраструктуры и объектов обслуживания. Ежедневные автомобильные миграции только усиливаются, что еще больше увеличивает нагрузку на дороги и историческую застройку в целом.

Одним из решений таких проблем является ограничение въезда в центр. Последнее время активно обсуждается ограничение въезда в центр автобусов междугороднего сообщения. Однако даже этот метод невозможно осуществить в Иркутске ввиду отсутствия объездных путей вокруг него. В условиях исторической планировки центра города необходимо минимизировать проникновение частного транспорта, создать хорошую, комфортную систему общественного транспорта и систему перехватывающих парковок на въезде в центр. Система улиц и дорог должна способствовать беспрепятственному перемещению из одной точки города в другую, в узлах транспортной системы необходимо расположить городские «полосы притяжения», занятые офисами, торговыми территориями, общественными объектами, крупными зонами отдыха. При этом крупные пересадочные станции и остановки должны находиться за пределами территории исторического центра. Для того чтобы ограничить разрастание города, необходимо законодательно обозначить так называемый «зелёный пояс», систему природных ландшафтов вокруг городских центров, застройка которых будет запрещена законом. В условиях Иркутска необходимо сформировать единую систему озелененных территорий — ландшафтно-рекреационный каркас агломерации, главными элементами которого будут являться приуровневые территории Ангары, Иркуты, Китоя, связанные с внутригородскими системами озеленения.

Таким образом, актуальность проекта иркутской агломерации не только сохраняется, но и увеличивается по мере роста городов. И все же проект «буксует» на месте уже очень длительное время. Что же стало главными причинами противодействия проекту создания «Большого Иркутска»? Во-первых, политические разногласия. Пока власти Иркутской области совместно с администрациями города Ангарска и Шелехова поддерживают проект агломерации, мэрия Иркутска начинает проект игнорировать. А Общественная палата Иркутской области и депутаты Законодательного собрания и вовсе выступают против реализации проекта. Причина сопротивления местных властей проста. Они всегда с неохотой идут на создание межмуниципальных органов для решения общих инфраструктурных проблем. И уж тем более никто из них не хочет делить с кем-то полномочия и власть. Во-

вторых, бороться против объединения городов начинают хозяева земельного и строительного бизнеса. Обозначенные в схеме территориального планирования новые земельные участки под строительство жилых микрорайонов площадью более 200 тысяч квадратных метров должны были поменять рынок недвижимости в Иркутской области. В случае реализации проекта цены на жилье упали бы за счет масштабов строительства и низких административных издержек. Поэтому строительные фирмы мобилизовали весь свой лоббистский ресурс для противостояния созданию «Большого Иркутска». Но главные противники «Большого Иркутска» — престарелая региональная элита. Со своими ретроградными взглядами она не способна увидеть и принять новый путь развития для региона. Иркутская элита продолжает настаивать на создании и реализации только крупных индустриальных проектов. В то время как успешно развивающиеся города уже сумели изменить свой путь. На первом месте для них стоит качество жизни, безопасность жителей, развитая городская среда и правильная политика в отношениях с инвесторами. Я надеюсь, что Иркутск станет одним из таких успешных и процветающих городов, городом для людей.

## Д. С. Шовкомуд

*Иркутский государственный университет, г. Иркутск*

### **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Становление и развитие правового государства и гражданского общества предполагает наличие местного самоуправления. Многие авторы разделяют понятия «местное самоуправление» и «гражданское общество». Теории о местном самоуправлении были разработаны еще в первой половине XIX века такими французскими государственными деятелями как А. Токвиль, немецкими учёными-юристами Р. Гнейстом, Л. Штейном и другими. Возникли они на основе суждения о власти, взаимоотношении населения и государства. В России институт местного самоуправления поднимали Г. С. Михайлов, Н. И. Лазаревский, К. М. Коркунов, Б. Н. Чичерин.<sup>1</sup>

На сегодняшний день в современной России согласно Конституции РФ, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Граждане решают местные вопросы путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.<sup>2</sup> То есть каждый гражданин РФ способен оказывать непосредственное воздействие на государство благодаря Конституции РФ, тем самым доказывая свой статус активного гражданина.

Повседневная реальная жизнь людей зависит — на четыре пятых или больше — не от общегосударственных событий, а от событий

---

<sup>1</sup> Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций / В. Т. Батычко. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: официальный сайт. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.09.2017).

местных, и поэтому — от местного самоуправления, направляющего ход жизни в округе.<sup>1</sup> Солженицын говорил о том, что только так может существовать демократия, где каждый имеет возможность высказаться. Следовательно, демократия подразумевает за собой гражданское общество, которое нацелено на преувеличение своего и общественного блага, обеспечение прав человека, достойного для свободного развития личности.

История идеи гражданского общества в отличие от местного самоуправления уходит в античность. Переход от идеи гражданского общества к его определенной философско-правовой концепции впервые отчетливо выразился в трудах Т. Гоббса «О гражданине» (1642) и «Левиафан» (1651).<sup>2</sup> В них английский философ-материалист говорит о том, что все члены гражданского общества обретают высшие человеческие качества и государство превалирует над гражданским обществом.

Современники называют гражданское общество совокупностью лиц, либо межличностных отношений, интересов: совокупностью структур, функционирующих в данном обществе вне государственного вмешательства и активно формирующих с государством развитые правовые отношения. Что местное самоуправление, что гражданское общество имеют правовое закрепление в Конституции РФ, видят целью создание благ для себя и общества, ведут открытый диалог с государством. Следовательно, имеются все на то основания считать местное самоуправление управлением гражданского общества.

К сожалению, в современной России видна тенденция гражданской и политической пассивности населения, которая проявляется в слабой гражданской позиции, нежелании и слабом участие граждан в жизнедеятельности муниципального образования.<sup>3</sup> Косорукова О. А в своей статье пишет о том, что тезис о присутствии в России гражданского общества спорен, несмотря на наличии всех его признаков. Среди основных трудностей становления гражданского общества автор выделяет: расколотость российского социума на бедных — богатых;

---

<sup>1</sup> Солженицын А. И. Россия в обвале / А. И. Солженицын. Москва: «Русский путь», 1998. С. 187—192.

<sup>2</sup> Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. (Ernest Gellner. Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals. Hamilton. London, 1994). М.: Московская школа политических исследований, 2004. 240 с.

<sup>3</sup> Майкова, Э. Ю. Тенденции и потенциал развития местного самоуправления в России / Э. Ю. Майкова, Е. В. Симонова // Современное исследование социальных проблем. 2012. № 12(20).

столица — провинция; центр — регионы; элиты — масса и др.; также выделяет отсутствие объединяющих ценностей; отсутствие среднего класса; распространение коррупции и низкий уровень правосознания и правовой культуры общества.<sup>1</sup> Данные трудности следует преодолевать, создавая прочный фундамент сильной страны. Нижников С. А., доктор философских наук, в своём исследовании по проблемам современной демократии и гражданского общества также отмечает нуждаемость современной демократии в высоком уровне самосознания граждан и что «демократия превратилась из политического идеала народовластия в геополитическую доктрину однополярного мира».<sup>2</sup> Исследователь считает, что государство слишком вмешалось в местное самоуправление, что недопустимо.

Несмотря на пассивность общества, о которой говорят исследователи, Фонд Общественного Мнения (ФОМ) доказывает положительную динамику: за последние 15 лет осведомленность россиян о гражданском обществе — доля тех, кому знакомо это понятие — увеличилась на 8 процентов (с 44 % в 2001 году до 52 % в 2015 году). Также со временем сокращается доля тех, кто считает, что в России нет гражданского общества (с 33 % в 2007 году до 13 % в 2015 году)<sup>3</sup>. Однако и сегодня есть участники, которые заявили, что слышат словосочетание «гражданское общество» впервые, а именно 33 %, что крайне настораживает, ведь незнание основополагающих понятий является показателем неосведомленности граждан.

Еще одно исследование провёл ФОМ в 2017 среди 1500 человек разных возрастов, проживающих в разных населенных пунктах. Благодаря исследованию было выявлено, что 40 % респондентов не обсуждают политику, 36 % обсуждают редко и 22 % часто обсуждают (в сравнении с 2011 годом показатели практически не отличаются). Решение дел местного масштаба осуществляется в результате диалога между гражданами и местными органами управления, которые в свою очередь подвластны органам государственной власти. Любые опера-

---

<sup>1</sup> Косорукова, О.А. Существует ли гражданское общество в России? / О. А. Косорукова // Социально-политические науки. 2013. №1. С. 85

<sup>2</sup> Нижников, С. А., Проблемы современной демократии и гражданского общества / С.А. Нижников [Электронный ресурс]. // Электронное научное издание Альманах Пространство и время. 2014. Т. 6. Вып. 1: Гражданское общество и общество граждан: вопросы теории и практики. Тематический выпуск кафедры философии политики и права Философского факультета МГУ имени М. В. Ломоносова.

<sup>3</sup> Фонд общественного мнения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fom.ru/> (дата обращения 05.09.2017)



ции, связанные с решением местных проблем, подразумевают разговор о политике, а данные опроса говорят о том, что лишь 22 % в какой-то мере доказывают свою гражданскую позицию. Помимо открытого диалога с государством, граждане отстаивают свою позицию путём голосования. В 2017 г. ФОМ провел опрос среди молодежи 4000 человек и выяснил, что обычно следят за ходом избирательных кампаний 36 % участников молодежного опроса, 62 % подобная информация не интересна. Те, кто следит за ходом избирательных кампаний, а именно почти половина респондентов, уверены, что в их регионе выборы обычно проходят честно, без массовых подтасовок. В нечестности выборов убеждены 31 % участников молодежного опроса. Данные показывают то, что молодые люди чаще не хотят проявлять свою гражданскую позицию, либо не видят в этом смысла, так как почти половина молодежи, следящая за избирательными кампаниями, не уверена в честности выборов. Одновременно с тем в результатах данного опроса также выявлено, что респонденты желают избирать главу региона самостоятельно, нежели доверит депутатам законодательного собрания региона выбрать главу из трех кандидатур, согласованных с президентом России.<sup>1</sup> Исследования говорят о том, что молодежь как часть гражданского общества и местного самоуправления настаивает на демократии, но не пользуется всеми её привилегиями. В последнее время молодые люди массово выражают протест государству, создавая общественные волнения, но выход на митинг не означает отстаивание своей гражданской позиции, ведь половина из тех, кто является участником митинга не догадываются о сути происходящего.

Чтоб государственная машина функционировала по всем параметрам, создавая и защищая блага людей, необходимо вложение огромнейшего человеческого потенциала. Стойкое гражданское общество должно обеспечивать прочную связь всех его членов, поддерживать своё самосознание и целевые установки, тогда оно будет в силах самостоятельно принимать основательные решения не только на местном, но и на государственном уровне, ведь большее складывается из малого, сильный муниципалитет является частью создания сильного государства.

---

<sup>1</sup> Фонд общественного мнения [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fom.ru/> (дата обращения 05.09.2017).

**А. С. Шпак**

*Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток*

**КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА ПРОБЛЕМ  
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ  
ИМУЩЕСТВОМ НА ТЕРРИТОРИИ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
СО СТАТУСОМ ЗАТО**

В настоящее время на территории 22 субъектов Российской Федерации (далее РФ) осуществляют свою деятельность 43 закрытых административно-территориальных образования (ЗАТО). Деятельность органов местного самоуправления со статусом ЗАТО в первую очередь регламентируется Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>1</sup>. Особенности организации местного самоуправления в ЗАТО исследованы в работе А. А. Акмаловой<sup>2</sup>.

Анализ научных работ, посвященных вопросам эффективного управления муниципальным имуществом (далее МИ), свидетельствует о достаточно большом количестве публикаций по данной тематике, что можно рассматривать как хорошо исследованный объект. Актуальность данной темы исследования заключается в определении стратегических направлений развития системы управления МИ, как одной из важнейших задач муниципального управления собственностью, на территории муниципального образования со статусом ЗАТО в Приморском крае.

Анализ стратегии для системы управления имуществом в Приморском крае представлен в работе А. С. Шпака и С. А. Павленко<sup>3</sup>.

---

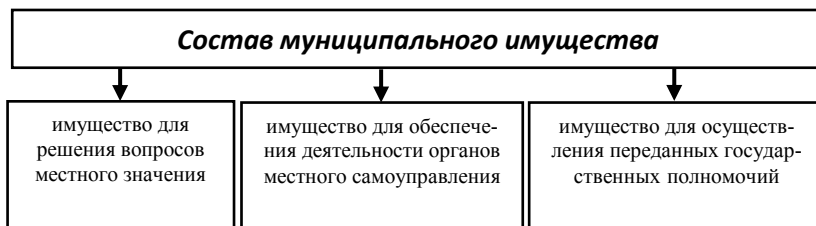
<sup>1</sup> О закрытом административно-территориальном образовании [Электронный ресурс]: Закон РФ от 28.01.2005 №347 [с изм. и доп.]. Электрон. дан. Режим доступа: <http://base.garant.ru/10108046/>.

<sup>2</sup> Акмалова, А. А. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях: лекция / А. А. Акмалова. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 63—84.

<sup>3</sup> Шпак, А. С., Павленко С. А. Современные тенденции в процессах приватизации в Приморском крае // Современные тенденции перспективы развития экономики и управления в странах АТР: материалы III евразийской науч.-практ. конференции с междунар. участием, г. Владивосток, 17—18 нояб. 2016 г. в 2-х кн., кн.1 [науч. ред. В.А. Останин и др.]. Владивосток: Приморский фил. РАНХиГС, 2016. С. 366—373.

Авторы считают, что одним из важных элементов для системы управления имуществом «является разработка муниципальных, региональных и государственных целевых программ».

Состав МИ определяется в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. В соответствии со статьей 50 Федерального закона РФ № 131-ФЗ<sup>1</sup> состав МИ можно разделить на три категории (рисунок 1).



Ри. 1. Состав муниципального имущества

Оценивая состав МИ городских округов (далее ГО) Приморского края, можно утверждать, что они являются крупнейшими собственниками. От эффективности осуществления управления данным имуществом во многом зависит уровень экономической базы и благосостояние населения конкретного муниципального образования, финансово-экономические показатели деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

МИ ГО ЗАТО г. Фокино является основой финансово-экономической базы и выступает как инструмент реализации местной социально-экономической политики. Органы местного самоуправления ГО ЗАТО г. Фокино «самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с условиями и в порядке, установленном решением Думы городского округа»<sup>2</sup>. Структура и состав МИ ГО ЗАТО г. Фокино показывают, что она включает в себя множество самостоятельных элементов: земельные участки, жилищный фонд, нежилые помещения, имущественные ком-

<sup>1</sup> *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон РФ от 06.10.2003 №131-ФЗ: принят ГД РФ 16.09.2003: [ред. от 03.04.2017]. Электрон. дан. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).

<sup>2</sup> *Устав городского округа ЗАТО город Фокино* [Электронный ресурс]: Решение Думы ГО ЗАТО город Фокино от 14.07.1992 №347 [с изм. и доп. в ред. Думы ГО ЗАТО город Фокино от 08.08.2016 №359-МПА]. Электрон. дан. Режим доступа: <http://dumafokino.ru/section/content/view/id/9>.

плексы, муниципальные предприятия и учреждения, а также иное движимое и недвижимое имущество.

В период с 2012 по 2016 годы ГО был пройден сложный путь проработки по использованию и распоряжению МИ. В настоящее время на большинство объектов недвижимого имущества и земельных участков ГО ЗАТО г. Фокино зарегистрировано право собственности. Проведена работа по учету бесхозных объектов, находящиеся на территории ГО, которые в соответствии с действующим законодательством переводятся в собственность ГО ЗАТО г. Фокино.

Администрация ГО ЗАТО г. Фокино формирует свою имущественную политику так, чтобы:

1. Эксплуатация МИ осуществлялась для экономического развития городского округа;
2. МИ использовалось по назначению с целью извлечения максимального социально-экономического эффекта;
3. Объекты МИ поддерживались в работоспособном состоянии;
4. Реализация использования МИ была эффективна;
5. Приобретение МИ стало необходимым для решения социальных-экономических проблем.

Как показывает практика управления объектами МИ ГО не всегда направлено на получение дохода от использования. Для того чтобы эффективно управлять МИ необходима система, которая включает в себя определение целей и задач планирования, организации, исполнения и контроля, а также анализа эффективного применения. В ГО ЗАТО г. Фокино в 2016 году резко снизились поступления денежных средств в бюджет Администрации за счет приватизации (рисунок 2) и продажи МИ (рисунок 3).

Для оценки эффективности системы управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино выполнен SWOT-анализ, в результате которого были определены сильные и слабые стороны, возможности и потенциальные угрозы объекта исследования. SWOT-анализ в дальнейшем позволяет определить направления деятельности для повышения эффективности системы управления МИ ГО ЗАТО город Фокино.

За основу проведения SWOT-анализа системы управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино была взята методика, представленная в работе автора<sup>1</sup>.

На первом этапе были определены факторы внешней и внутренней среды, оказывающие влияние на систему управления МИ на территории ГО ЗАТО г. Фокино.

---

<sup>1</sup> Шнак, А.С. Системный подход к оценке состояния управления многоквартирными домами// Извест. Дальневост. Федер. ун-та. Экономика и управление. 2015. №3(75). С. 14-28.

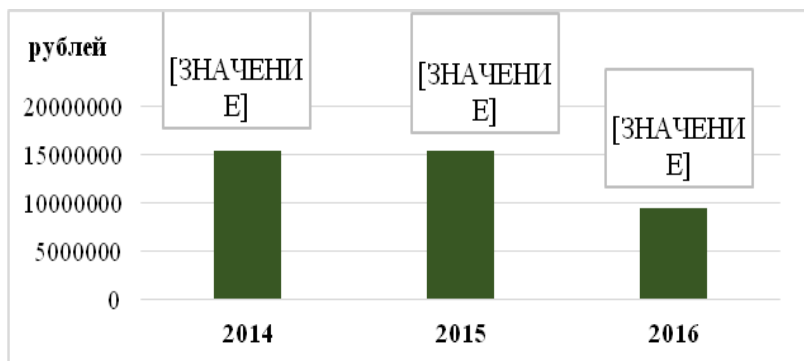


Рис. 2. Доходы от приватизации муниципального имущества ГО ЗАТО г. Фокино за 2014—2016 годы

Источник: составлено автором по данным<sup>1</sup>

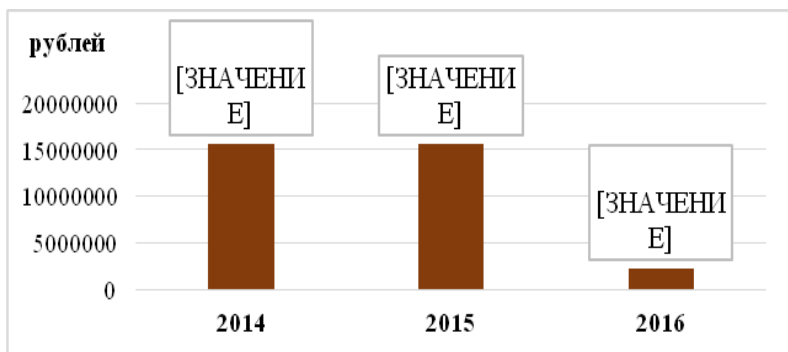


Рис. 3. Доходы от продажи муниципального имущества ГО ЗАТО г. Фокино за 2014—2016 годы

Источник: составлено автором по данным<sup>2</sup>

Далее для определения ранга фактора были использованы шкалы качественной и количественной оценки фактора в условных единицах — в баллах. Шкала оценки предусматривает использование пятибалльной шкалы значений критериев и учитывает различный уровень

<sup>1</sup> Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации муниципального имущества городского округа ЗАТО город Фокино на 2017 год [не опубликованные данные]: реш. Думы ГО ЗАТО г. Фокино.

<sup>2</sup> Там же.

значимости факторов внешней и внутренней среды. При этом использовались следующие критерии оценки:

1. Реальные доходы бюджета от использования МИ;
2. Доля нарушений использования имущественного комплекса;
3. Объем налоговых поступлений в местный бюджет;
4. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, — всего, в том числе введенная;
5. Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления ГО;
6. Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения ГО;
7. Соответствие системы управления МИ требований законодательства.

Оценка в баллах зависит от того насколько сильное влияние оказывает фактор внешней и внутренней среды на объект исследования: 1 — не влияет; 2 — изменений практически нет; 3 — незначительное увеличение; 4 — существенное увеличение; 5 — сильное увеличение.

Далее экспертами осуществлялась количественная оценка сильных и слабых сторон, угроз и возможностей внешней среды. В качестве экспертов привлекались специалисты Управления муниципальной собственности ГО ЗАТО г. Фокино, непосредственно участвующие в работах на объекте исследования и в данной управленческой ситуации, поскольку они обладают необходимой информацией о текущем положении системы управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино, её слабых и сильных сторонах, угрозах и возможностях. После обработки данных была получена сводная экспертная оценка сильных и слабых сторон, угроз и возможностей внешней среды.

Для дальнейшего проведения SWOT-анализа, с целью оптимизации расчетов, в матрицу были взяты с каждой стороны по три фактора, которые имеют наибольший рейтинг. Таким образом, была сформирована SWOT-матрица перечня слабых и сильных сторон, оказывающих влияние на систему управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино, предполагаемых угроз и потенциальных возможностей развития, в виде SWOT-матрицы (таблица 1).

Из данных таблицы 1 видно, что самой сильной стороной системы управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино является возрастающий объем поступлений в местный бюджет от использования МИ, самой слабой стороной является отсутствие муниципальных программ по управлению имуществом, благоприятной возможностью является применение проектных подходов к управлению МИ и самой возможной угрозой является отсутствие капитального ремонта у объектов МИ.

Таблица 1

**Матрица SWOT-анализа системы управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино**

<b>1. Сильные стороны</b>	<b>Сумма баллов</b>	<b>Ранг фактора</b>	<b>2. Слабые стороны</b>	<b>Сумма баллов</b>	<b>Ранг фактора</b>
1.1 Квалифицированный персонал	20	2	2.1 Слабый контроль за сохранностью и использованием по назначению объектов МИ	14	3
1.2 Нормативно-правовое обеспечение	17	3	2.2 Отсутствие муниципальных программ по управлению МИ	24	1
1.3 Рост объема поступлений в местный бюджет от использования МИ	23	1	2.3 Растущая доля МИ, не приносящей доход	23	2
<b>3. Благоприятные возможности</b>	<b>Сумма баллов</b>	<b>Ранг фактора</b>	<b>4. Возможные угрозы</b>	<b>Сумма баллов</b>	<b>Ранг фактора</b>
3.1 Проектные подходы к управлению МИ	20	1	4.1 Отсутствие капремонта у объектов МИ	23	1
3.2 Постоянная потребность население в МИ	18	2	4.2 Сокращение населения и предприятий МСБ на территории ГО	21	2
3.2 Регулирование ставок на пользование МИ	17	3	4.3 Повышение объема оплаты за МИ	20	3

На следующем этапе были определены возникшие проблемы для каждой комбинации сильных и слабых сторон с угрозами и возможностями. Вследствие чего, было сформулировано проблемное поле для системы управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино (таблица 2), где буквами обозначены стратегические мероприятия для повышения эффективности управления МИ.

Таблица 2

**Проблемное системы управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино**

		Сильные стороны			Слабые стороны			Суммарная оценка
		1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	
Благоприятные возможности	3.1	4 ©	3 (П)	4 (Д)	2 (Б)	4 (А)	3 (Е)	20
	3.2	3 (Л)	3 (А)	4 (Г)	2 (В)	3 (Н)	3 (Р)	18
	3.3	5 ©	2 (З)	3 (К)	1 (И)	5 (Л)	1(Ж)	17
Возможные угрозы	4.1	3(М)	2 (А)	4 (А)	5 (А)	5 (Д)	4 (А)	23
	4.2	3(Ж)	5(Ж)	3(Ж)	2(Ж)	3 (Е)	5(Ж)	21
	4.3	2 (З)	2 (Г)	5 (Б)	2 (Б)	4 (К)	5 (О)	20
<b>Суммарная оценка</b>		<b>20</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>119</b>

Сформулированные проблемы далее были количественно оценены с использованием полученных ранее экспертных оценок сильных и слабых сторон, угроз и возможностей. Количественная оценка проблем системы управления МИ ГО ЗАТО г. Фокино представлена в таблице 3.

Проведенный анализ показал, что необходимым стратегическим мероприятием для повышения эффективности управления МИ ГО ЗАТО

Таблица 3

**Количественная оценка проблем системы управления  
МИ ГО ЗАТО г. Фокино**

Содержание мероприятия	Условное обозначение	Оценка экспертов	Сумма баллов	Ранг мероприятия
Разработка и принятие муниципальных программ в сфере управления муниципальным имуществом	<b>А</b>	3+4+2+4+ 5+4	22	1
Развитие предпринимательства в городском округе	<b>Б</b>	2+2+5	9	3 — 4
Увеличение доходов и сокращение расходов бюджета ГО ЗАТО г. Фокино за счет повышения эффективности управления муниципальными предприятиями (учреждениями), недвижимым и движимым имуществом, земельными ресурсами	<b>В</b>	2	2	13



Продолжение табл. 3

Содержание мероприятия	Условное обозначение	Оценка экспертов	Сумма баллов	Ранг мероприятия
Получение правительственных субсидий и преференций	<b>Г</b>	4+2+2	8	5 — 6
Совершенствование арендной политики	<b>Д</b>	4+5	9	3 — 4
Формирование тарифной политики с учетом интересов населения городского округа	<b>Е</b>	3+3	6	8
Повышение уровня жизни населения — за счет введения планов (программ) развития МИ и усиления контроля и стимулов к эффективному использованию МИ для его пользователей	<b>Ж</b>	1+3+5+5	13	2
Расширение форм сотрудничества с государственными и коммерческими структурами	<b>З</b>	2+2	4	10
Предоставление выписки из реестра муниципальной собственности	<b>И</b>	1	1	14
Увеличение штата руководящих должностей управления муниципальным имуществом	<b>К</b>	3+4	7	7
Привлечение специализированных служб для проведения исследований, обобщения материала и представления рекомендаций	<b>Л</b>	3+5	8	5 — 6
Обновление ассортимента и повышение качества услуг	<b>М</b>	3	3	11 — 12
Совершенствование системы по обслуживанию льготных категорий населения	<b>Н</b>	3	3	11 — 12

Содержание мероприятия	Условное обозначение	Оценка экспертов	Сумма баллов	Ранг мероприятия
Формирование муниципальной политики по управлению имуществом с учетом интересов населения городского округа	<b>О</b>	5	5	9
Расширение форм предоставления информации для населения городского округа	<b>П</b>	3	3	11 — 12
Расширение форм сотрудничества с государственными и коммерческими структурами	<b>Р</b>	3	3	11 — 12
Переподготовка кадров и повышение квалификации руководителей	<b>С</b>	4+5	9	3 — 4

г. Фокино является разработка и принятие муниципальных программ в сфере управления МИ на территории ГО. Муниципальные программы являются важными инструментами в системе муниципального управления. При помощи данных инструментов становится возможным оценивать использование бюджетных средств с точки зрения результативности и эффективности. Далее идет мероприятие по повышению уровня жизни населения — за счет введения планов (программ) развития МИ и усиления контроля и стимулов к эффективному использованию МИ для его пользователей. Необходимо совершенствовать арендную политику, развивать предпринимательство в ГО и осуществлять переподготовку кадров и повышение квалификации руководителей системы управления МИ на территории ГО.

**О. О. Шрайнер**

*Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского,  
г. Омск*

## **ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО СЕКТОРА (НА ПРИМЕРЕ В СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ)**

В настоящий период времени государственно-частное партнерство (ГЧП) возможно рассматривать в качестве механизма повышения эффективности работы образовательных учреждений и развития взаимодействия органов местного самоуправления, населения и частного сектора. Затронув данное понятие, дадим ему определение. Так, например, по мнению Варнавского В. Г., ГЧП является юридически оформленной системой отношений государственного сектора с юридическими лицами, муниципальными образованиями и гражданами РФ<sup>1</sup>.

Актуальность данной темы состоит в том, что ввиду сокращения финансовых ресурсов государственного сектора у образовательных учреждений возникает необходимость в поиске возможных способов модернизации рассматриваемой сферы в сложившихся условиях, и именно государственно-частное партнерство позволяет в определенной степени повысить качество<sup>2</sup> предоставления образовательных услуг с помощью внедрения современных методов управления (например, управляющая компания, которой собственник образовательного учреждения предоставляет права управления объектом для обеспечения качественного управления образовательным учреждением), более того именно государственно-частное партнерство возможно рассматривать в качестве совокупности форм долгосрочного взаимодействия определенных сторон, и данное сотрудничество направлено на развитие общественной инфраструктуры.

Разработанность данной проблемы широко представлена в иностранных источниках, периодических изданиях. Среди наиболее из-

---

<sup>1</sup> *Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А.* Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. 287 с.

<sup>2</sup> *Богуславская Т. Н.* Частно-государственное партнерство в повышении доступности качественного дошкольного образования // Управление образованием: теория и практика. 2014. №4. С. 1—9.

вестных исследователей можно выделить Варнавского В. Г., Вилисова М. В., Дерябину М. А., Молчанову О. П., Ходжа Г.

В соответствии с работой Молчановой О. П.<sup>1</sup> следует отметить следующие механизмы ГЧП: финансовые, в рамках которых выделяют, например, концессию, аренду, эндаумент-фонды (которые могут быть созданы органами государственной власти или местного самоуправления); организационно-административные, в которые входят, например, ассоциации выпускников, технопарки; правовые, которые обычно включают в себя договоры на управление имуществом (например, Edusomr заключил соглашение с правительством Пенджаба о работе пяти школ в штате Пенджаб в рамках модели ГЧП, отметим, что Edusomr является крупнейшей образовательной компанией в Индии; основана в 1994 году, сегодня компания имеет 23 офиса в крупных штатах Индии, один офис — в Сингапуре, два — в США). Также можно дополнительно привести примеры зарубежного опыта внедрения ГЧП в сфере образования (см. табл. 1)<sup>2</sup>.

Таблица 1

**Зарубежный опыт функционирования государственно-частного партнерства в сфере образования**

Страна	Суть проекта ГЧП
Австралия	Частный сектор финансировал, проектировал и строил девять новых государственных школ в период с 2002 по 2005 г. Новые школы были построены в соответствии со стандартами Департамента образования и профессиональной подготовки. Частный сектор обеспечивает уборку, ремонт, охрану, безопасность, коммунальные услуги и связанные с этим услуги для зданий, мебели, оборудования и площадок этих школ до 31 декабря 2032 года. Частный сектор будет получать ежемесячные платежи от Департамента образования и профессиональной подготовки на этапе эксплуатации проекта. По окончании контрактного периода здания будут переданы государственному сектору.

<sup>1</sup> Молчанова О. П. Государственно-частное партнерство в образовании. М.: КДУ, 2009. 242 с.

<sup>2</sup> Luthra M., Mahajan S. Role of Public Private Partnership in School Education in India // Global Journal of Management and Business Studies. 2013. Vol. 3. № 7. P. 801—810.

Страна	Суть проекта ГЧП
Пакистан	Сотрудничество в целях развития, реабилитации и образования (CARE). Это местное НПО, которое управляет 170 государственными школами в Лахоре и двумя в Саргоде с охватом 100 000 студентов. Задача организации состоит в обеспечении постоянной посещаемости учителей и студентов, эффективной проверки работы учащихся. Существует возможность контроля работы правительства и персонала CARE со стороны внешнего координатора.
США	В 1991 году правительство приступило к осуществлению программы ваучеров. Она предназначалась для самых низких социально-экономических слоев. Семьи получили ваучер стоимостью около 190 долларов США для использования в школе по своему выбору. Как выяснилось, получатели ваучеров посещали частные школы на 15 % больше.

Отметим статистические данные по реализации ГЧП в разрезе отраслевой инфраструктуры в РФ (2015–2016 гг.) (см. табл. 2)<sup>1</sup>.

Таблица 2

### ГЧП в РФ (относительно отраслевой инфраструктуры)

Инфраструктура	Количество проектов ГЧП
Транспортная (например, авиационная инфраструктура и транспорт и др.)	68
Социальная (например, образование, здравоохранение и санаторно-курортное лечение и др.)	281
Коммунально-энергетическая (например, водоснабжение и водоотведение и др.)	2058
Информационно-коммуникационная (например, автоматизированные системы централизованного оповещения и др.)	25

Как видим, за рассматриваемый период в рамках коммунально-энергетической инфраструктуры наблюдается наибольшее количество проектов государственно-частного партнерства, на втором месте в соответствии с данными находится социальная сфера (в том числе образование).

<sup>1</sup> Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016—2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. 32 с.

Рассматривая практику внедрения проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации, возможно выделить Астраханскую область, которая реализует проект по модели BOLT (Build — Own — Lease — Transfer) — «строительство — владение — аренда — передача».

Здесь следует отметить стороны проекта: правительство рассматриваемой области, муниципальное образование, межмуниципальное хозяйственное общество, частный партнер и образовательное учреждение. Первоначально правительство области предоставляет муниципальному образованию субсидию на выкуп объекта партнерства, а также исключительные права на проектную документацию.

Муниципальное образование непосредственно передает земельные участки в аренду межмуниципальному хозяйственному обществу, которое уже передает в субаренду под строительство выделенных земельных участков частному партнеру. Частный партнер строит объект, а также передает его в рамках государственно-частного партнерства межмуниципальному хозяйственному обществу, которое предоставляет построенный объект образовательному учреждению.

Также можно выделить и другие формы государственно-частного партнерства: BOT (Build — Operate — Transfer) — «строительство — управление — передача»; DBFO (Design — Build — Finance — Operate) — «проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация»; BTO (Build — Transfer — Operate) — «строительство — передача — управление»; ROT (Rehabilitate — Operate — Transfer) — «реконструкция — управление — передача»<sup>1</sup>.

В соответствии с информацией Центра развития государственно-частного партнерства проект по строительству 15 детских садов в Томской области можно назвать лучшим (реализация с 2013 года). Данный проект сопровождается созданием 2 550 мест в данных дошкольных образовательных учреждениях. Продолжая рассматривать опыт государственно-частного партнерства в Российской Федерации, можно выделить статистические данные Московской области (см. табл. 3)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Шрайнер О. О.* Аутсорсинг в рамках государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения // Актуальные вопросы экономических наук. 2017. № 56. С. 239—244.

<sup>2</sup> *Исследование «Частные инвестиции в инфраструктуру Московской области — партнерство в действии. Текущее состояние и перспективы применения механизмов государственно-частного партнерства в Московской области» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2017. 30 с.*

**Московская область в рейтинге регионов  
по уровню развития государственно-частного партнерства**

Период	Интегральный показатель (ИП)	Изменение ИП
2013—2014	38 %	—
2014—2015	56,6 %	+18,6 %
2015—2016	47,9 %	-8,7 %
2016—2017	82,7 %	+34,8 %

Как видим, наблюдается положительная динамика в области ГЧП Московской области за рассматриваемый период.

Относительно государственно-частного партнерства в сфере образования Московской области следует выделить целевые приоритеты привлечения инвестиций в данную сферу:

- строительство дошкольных образовательных учреждений и школ;
- строительство учебных заведений для лиц с ограниченными возможностями;
- создание учебных заведений дополнительного профессионального образования;
- внедрение новых технологий.

Приведем пример муниципального учреждения дополнительного образования «Ногинская детская школа искусств». В рамках государственно-частного партнерства должны быть выполнены следующие условия: капитальный ремонт и реализация образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам художественно-эстетической направленности.

Рост участия частного сектора в сфере образования говорит о заинтересованности бизнеса относительно рассматриваемого вопроса. Например, в период с 2003 по 2004 гг. число одобренных частных поставщиков дополнительных услуг в базовом и среднем образовании в США увеличилось на 90 %.

Конечно, можно отметить и то, что в Российской Федерации существуют определенную перспективы внедрения и развития ГЧП и в сфере здравоохранения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Шрайнер О. О. Тенденция развития государственно-частного партнерства в РФ: на примере сферы здравоохранения // Потенциал российской экономикой и инновационные пути его реализации: Материалы международной научно-практической конференции студентов и аспирантов (проводимой в рамках III Международного конгресса молодых ученых по проблемам устойчивого развития, регионального форума предпринимательства «Свое дело —

Несмотря на все разнообразие механизмов и форм ГЧП, необходимо, на мой взгляд, оценивать целесообразность, а также эффективность внедрения ГЧП. Данную оценку возможно провести как качественным, так и количественным способами, но закрепленных инструментов оценки проектов ГЧП не существует.

Так, например, аутсорсинг<sup>1</sup> как форму государственно-частного партнерства возможно качественно оценить, используя двухфакторную матричную модель PwC (см. рис. 1).

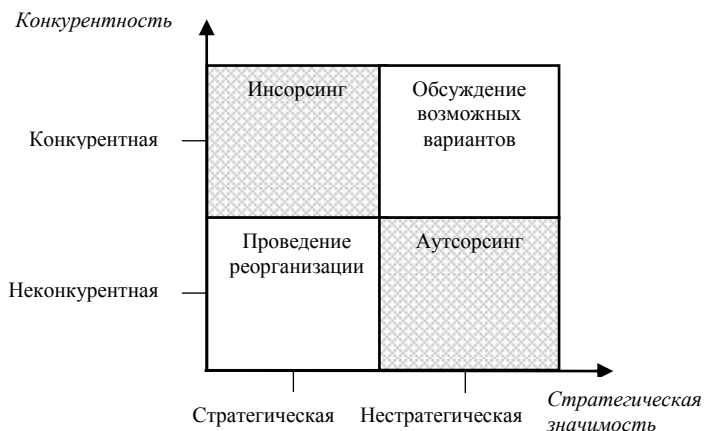


Рис. 1. Модель Pricewaterhousecoopers

В данной модели используется два показателя<sup>2</sup>, позволяющие оценить функции, которые возможно передать на аутсорсинг: конкурентность и стратегическая значимость.

Как видим, данная модель выделяет четыре варианта решения (возможного) по передаче определенных функций аутсорсеру:

1. Проведение реорганизации (например, переход на аутсорсинг в краткосрочном периоде, для средне- и долгосрочной перспективы использовать инсорсинг).

2. Использование аутсорсинга.

твой успех». / под ред. д.э.н., доц. В. А. Ковалева и к.э.н., доцент. Б. Г. Хаирова. В 2 ч. Ч. II. г. Омск. 2017. С. 242—245.

<sup>1</sup> Трунова О. Д., Силин М. В. Особенности реализации государственно-частного партнерства в сфере образования в России и за рубежом // ARS ADMINISTRANDI. 2015. №4. С. 82—96.

<sup>2</sup> Махмутов И. И., Муртазин И. А., Карнова Н. В. Методы и модели аутсорсинга // В мире научных открытий. 2015. №1. С. 80—104.



3. Обсуждение возможных вариантов (повышение качества предоставляемых услуг, используя собственные возможности).

4. Оставить все без изменений (инсорсинг).

Относительно количественной оценки внедрения аутсорсинга как формы ГЧП можно выделить метод Курбанова А. Х., Плотникова В. А. Этот метод представляет собой комплексный критерий оценки эффективности внедрения аутсорсинга<sup>1</sup>.

Также стоит отметить опыт зарубежных стран, где PSC («Public sector comparator (PSC)» — компаратор государственного сектора) является возможным инструментом оценки эффективности проекта ГЧП. Суть метода заключается в сравнении результата проекта в рамках ГЧП с традиционными государственными закупками<sup>2</sup>.

Определим способы оценки качества сотрудничества государства и частного партнера. Например, в работе Samson John Mgaiwa, Japhace Poncian «Public-private partnership in higher education provision in Tanzania: implications for access to and quality of education»<sup>3</sup> выделяются следующие показатели оценки качества предоставления услуг на основе проектов ГЧП: квалификация преподавательского состава, образовательная инфраструктура (например, оснащение аудиторий), регулирующие органы.

Государственно-частное партнерство является механизмом, который возможно использовать для повышения конкурентоспособности образовательных учреждений РФ ввиду того, что ГЧП реализуется с помощью взаимодействия как государственных органов, так и частного сектора. Стоит выделить и то, что от лица государства могут выступать органы государственной власти, в том числе органы управления образованием, органы местного самоуправления.

Отметим проблему ГЧП в сфере образования, которая связана с несовершенствами нормативно-правовой базой (следовало бы на законодательном уровне определить санкции за неисполнение своих обязательств одной из сторон проекта ГЧП, в том числе нужно развивать

---

<sup>1</sup> Курбанов А. Х., Плотников В. А. Аутсорсинг: история, методология, практика: Монография. М.: ИНФРА-М, 2012. 112 с.

<sup>2</sup> Матаев Т. М. Методологические основы государственно-частного партнерства в развитии предпринимательства в условиях Евразийского экономического союза (на примере Республики Казахстан): дисс. ... д-ра эконом. наук: 08.00.05 / Матаев Талгат Мустафаевич; РАНХиГС. Москва, 2015. 306 с.

<sup>3</sup> Mgaiwa S. J., Poncian J. Public-private partnership in higher education provision in Tanzania: implications for access to and quality of education // Bandung: Journal of the Global South. 2016. Vol. 3. I. 6, DOI: 10.1186/s40728-016-0036-z. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2876457> (accessed 05 September 2017).

региональное законодательство относительно рассматриваемого вопроса).

В настоящий период времени образовательным учреждениям необходимы частные инвестиции. Чаще всего они связаны со строительством объектов, с выполнением непрофильных функций (аутсорсинг). Но сейчас также важно развивать данное партнерство в рамках управления образовательными учреждениями, для чего необходимо сформировать как спрос со стороны государственного сектора, так и предложение со стороны частного. Для этого нужно не только дополнять нормативно-правовую базу относительно данного вопроса, но и предоставлять преимущества организациям, осуществляющим свою деятельность (например, предоставление государственных гарантий, инвестиционного налогового кредита) в рамках ГЧП.

Таким образом, образование является фундаментальным инструментом развития экономики многих стран, который с течением времени необходимо модернизировать. Но, как мы видим, государства сталкиваются с проблемой, которая связана с ограниченным количеством ресурсов, что может обуславливать предоставление недостаточно качественных образовательных услуг. Это привело к более активному участию частного сектора в области финансирования различных проектов в рассматриваемой сфере.

**Д. Н. Ядранский**

*Уральский государственный экономический университет,  
г. Екатеринбург*

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ ПАТЕРНАЛИЗМА В ГОСУДАРСТВАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

Дискуссия о патернализме как явлении политического управления, начатая во времена Дж. Локка не утратила актуальности. Следует отметить, что особую актуальность данная дискуссия приобретает в контексте современных социально-экономических трансформаций государств постсоветского пространства. По нашему мнению, патерналистские ожидания населения часто используются в качестве повода для дестабилизации общества (или отдельных социальных процессов). При этом, степень экономических трансформаций в большинстве государств минимизирует объективные предпосылки для развития данного явления и практически вынуждает государства отказаться от патернализма как системы социальной легитимации социального воздействия.

Полностью соглашаясь с идеей С. Кара Мурзы, считаем принципиальным отметить, что: «...без государственного патернализма не может существовать никакое общество. Государство и возникло как система, обязанная наделять всех подданных или граждан некоторыми благами на уравнительной основе. Государственный патернализм — это и есть основание социального государства...»<sup>1</sup>. Таким образом, можно констатировать, что ожидания (и потребности) населения в проявлении государственного патернализма являются полностью естественными. Однако, ограниченные ресурсы либерализированной экономики в большинстве случаев не в состоянии обеспечить эффективный уровень государственного патернализма. Следовательно, на проявления государственного патернализма может рассчитывать либо ограниченное количество населения, либо, патерналистская забота будет в большей мере декларативной. Патернализм выступает ценностью для части населения, которая демонстрируя лояльность государству, рассчитывает на проявление государственной патерналистской заботы. По нашему мнению, ключе-

---

<sup>1</sup> *Кара Мурза, Сергей Георгиевич.* Советская цивилизация [Текст] / Сергей Кара-Мурза. Москва: ООО «Алгоритм-Книга», 2011. 1198 с. : ил., табл.; 22 см. С. 21.

вая борьба в процессе политических трансформаций в большинстве постсоветских стран идет за доступ к ресурсам, в том числе за доступ к государственному патернализму.

В ходе реализованных реформ большинство постсоветских государств сократило финансовые расходы непосредственно на социальные нужды населения. В соответствии с концепцией рыночной экономики, государства, при перераспределении национального дохода, стали перенаправлять основные потоки государственной финансовой поддержки на развитие экономики в целом. При этом, существующая в большинстве случаев коррупция, трансформирует такую форму государственной поддержки в персонализированный патернализм (выборочную поддержку отдельных лиц, предприятий).

Примечателен тот факт, что большинство постсоветских государств, приуменьшив свою социально-патерналистскую функцию, продолжают сохранять контрольно-регламентирующие функции, осуществляя свою деятельность через отношения господства и подчинения. Единственным механизмом сохранения такого положения (наряду с диктатурой) мы рассматриваем патерналистские ожидания населения. Другими словами, если в социалистическом государстве демонстрация государственной заботы была первичным основанием для подчинения народа, то условиях постсоветских трансформаций — подчинение является основанием (либо обязательным условием) для проявления государственного патернализма. По сути, мы имеем дело с перевернутой логикой патернализма, как такового. Последнее утверждение вытекает из самого определения патернализма. Так «патернализм» (от лат. *palernilas* — отцовство) — система, принципы и практика государственного управления, построенного по парадигме воспитания и контроля отца над детьми в патриархальной семье<sup>1</sup>. В случае с описываемыми нами проявлениями, имеет место не столько «воспитание» сколько «подстраивание» под декларируемые принципы и практики.

Следует отметить, что любые государства (в том числе либерального толка) ориентированы на доминирование и регламентацию общественных процессов. При этом в основе такого доминирования лежит не патернализм, а экономическая (а в последнее время все больше политическая) выгода граждан. Государство, будучи социальным институтом, имеет возможность единолично устанавливать объем правил,

---

<sup>1</sup> *Новая философская энциклопедия: В 4 т./Ин-т философии РАН, Нац. общ.-научн. фонд; Научно-ред. совет: преде. В. С. Степин, заместители преде: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, уч. секр. А. П. Огурцов. М.: Мысль, 2010. Т. III. 2010. 692 с. С. 209*

норм и требований, в том числе по правам и свободам человека, который позволяет ему в той или иной мере контролировать население. При этом основой подчинения выступает не «благодарность» государству за поддержку (патернализм), а нормативно-правовая система, обеспечивающая условия для реализации индивидуальных интересов граждан. Указанное в значительной мере уменьшает возможности для общественной (добровольной) легитимации такого государства. Однако, для сохранения добровольности подчинения, по нашему мнению, отдельные элементы патернализма все равно необходимы. Так, в соответствии с определением, главная задача пастыря состоит в том, чтобы обеспечить безопасность и сохранность паствы; его неусыпный контроль простирается как на всю паству в целом, так и на каждого из нее в отдельности<sup>1</sup>. Другими словами, базовая функция государства — защита граждан — является важным элементом патернализма даже для либерального общества. Однако, как показывает современная практика, европейские государства, все хуже обеспечивают защиту своих граждан (в частности от проявлений терроризма), чем ставят под сомнение существование последнего элемента патернализма в либеральной модели государства. Последнее, в значительной мере, характерно для постсоветских государств. Так ряд государств, даже факт защиты прав и интересов граждан рассматривают дифференцировано, в зависимости от продемонстрированной той или иной группой населения лояльности существующей государственной элите. Особенно последнее относится к числу лиц, которые потенциально могут попасть под патерналистскую защиту другого государства. Следует отметить, что данный вопрос неразрывно связан с попытками создания наций во вновь сформированных государствах.

В постсоветских государствах сложно говорить о существовании единой нации (наций). При этом государственный патернализм, элиты пытаются «встроить» в процесс создания нации. Другими словами, речь идет не о построении общности взглядов и норм, а о демонстрации такой общности взамен на проявление патерналистской заботы со стороны государства. В данном случае, логика построения нации имеет много общего с примененной в свое время, в процессе государственного строительства самих Соединенных Штатов Америки.

По справедливому замечанию Самюэля Хантингтона, «процесс построения нации в Америке отличался от аналогичных процессов в

---

<sup>1</sup> *Новая философская энциклопедия: В 4 т./Ин-т философии РАН, Нац. общ.-научн. фонд; Научно-ред. совет: преде. В. С. Степин, заместители преде: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, уч. секр. А. П. Огурцов. М.: Мысль, 2010. Т. III. 2010. 692 с. С. 209.*

Европе, где политические лидеры сначала создавали государства, а уже затем пытались сформировать нацию из тех, кем норавлили править»<sup>1</sup>. При этом, в качестве национальной идеи (национально-образующей) в постсоветских государствах используется та же борьба за свободу и стремление победить в этом сражении.

Однако, в данном контексте нам видится несколько парадоксов. Первый, связан с тем, что основной источник «не свободы» образует национальное государство. Даже проявляя патерналистскую заботу о гражданах (и, соответственно ожидая лояльности этих граждан), оно тем самым, лишает население свободы. Следовательно, в ряде постсоветских государств борьба с государственным патернализмом рассматривается в качестве национальной идеи «освобождения». Вторым парадоксом является то, что входе «борьбы за свободу» (с государственным патернализмом), отдельные группы населения, в разной мере участвующие в этой борьбе, основной личной целью, рассматривают получение ограниченных ресурсов патерналистской помощи от государства. Третьим парадоксом, можно считать тот факт, что в рассматриваемых государствах проявлением государственного патернализма начинает считаться помощь государства в борьбе «за свободу» (т. е. борьба государства против государственного патернализма).

Очевидно, что совокупность перечисленных парадоксов позволяет говорить о появлении новой формы государственного патернализма. О существовании моделей нового патернализма, дискуссия ведется рядом российских ученых, однако несколько в ином контексте. Так, ряд авторов считает, что поведенческая экономика выступает теоретической базой нового патернализма, который представляет собой целостную концепцию и определенный этап развития человеческой цивилизации, характеризующийся выполнением государством функции по формированию и имплантации нормативных (оценочных) стандартов поведения в состав предпочтений экономических агентов<sup>2</sup>. В целом соглашаясь с авторами, следует обратить внимание на то, что такой патернализм, по сути, является патернализмом ожиданий (деклараций), и имеет сравнительно мало общего с классическим определением патернализма (как заботы). Однако, в таком случае становится очевидным разрыв между целерациональным и ценностно-

---

<sup>1</sup> *Долгин Георгий*. Понять Россию. Опыт логической социологии нации / Георгий Долгин. М.: Accent Graphics communications, 2012. 180 с. С. 21.

<sup>2</sup> *Багаутдинова Н. Г.* Концепция «нового» патернализма и ее реализация в рамках государственного регулирования экономики / Наиля Гумеровна Багаутдинова, Андрей Владиславович Саркин, Борис Анатольевич Аверьянов / Казанский экономический вестник». 2014. № 4(12) С. 93—99, с. 94.

рациональным (по М. Веберу) действием гражданина в процессе подчинения государству (что становится все более очевидным на примере постсоветских стран).

При этом, по мнению авторов, основным недостатком новой экономики является неэффективная аллокация ресурсов и доходов, что определяет возможность использования методов косвенного регулирования, но исключает патерналистское вмешательство<sup>1</sup>. Не вступая в полемику с авторами, необходимо отметить, что в большинстве постсоветских стран не сформировано новой экономики, а соответственно, использование только косвенных методов регулирования — неоправданно. Следовательно, в процессе распределения ресурсов полностью патерналистских проявлений исключить невозможно.

Для постсоветского пространства, полный отказ от патернализма видится нам нецелесообразным. В первую очередь такая нецелесообразность продиктована отсутствием реальной готовности к самоуправлению и самостоятельному принятию решений. Отсутствие гражданского общества как социального явления и гражданский инфантилизм, обуславливают необходимость внешнего управления большинством социальных процессов в указанных государствах. Говоря словами Г. Долгина: «патернализм в полной мере освобождает граждан от хлопот и забот самоуправления, а некоторую часть населения и от необходимости проявлять трудовую и экономическую инициативу»<sup>2</sup>. При этом, мы считаем, что такое снижение активности, в большей мере имеет позитивные последствия, поскольку снижает социальную напряженность и чрезмерную конкуренцию (например, на рынке труда).

Современный опыт трансформации патернализма в большинстве постсоветских государств, может быть охарактеризован как манипуляции «верой в патернализм». Фактически, ожидания проявления патернализма оказывают стимулирующее влияние на проявление (демонстрацию) общественно необходимых практик. Все это происходит в условиях патерналистских ориентаций значительной части населения. При этом, ограниченные ресурсы национальных экономик могут обеспечить, в большей мере, демонстрацию патернализма на примере от-

---

<sup>1</sup> Багаутдинова Н. Г. Концепция «нового» патернализма и ее реализация в рамках государственного регулирования экономики / Наиля Гумеровна Багаутдинова, Андрей Владиславович Саркин, Борис Анатольевич Аверьянов / Казанский экономический вестник». 2014. № 4(12) С. 93—99, с. 94.

<sup>2</sup> Долгин Георгий. Понять Россию. Опыт логической социологии нации / Георгий Долгин. М.: Accent Graphics communications, 2012. 180 с. С. 21.

дельной социальной группы, выступающей, как правило, локомотивом социальных трансформаций.

Отсутствие демонстрации патернализма и ограниченные возможности для развития экономической самостоятельности, в этом случае, ставят под вопрос целесообразности соблюдения отдельным гражданином государственных нормативно-правовых актов (факт добровольности подчинения). Отсюда, по нашему мнению, вытекает общая модель общественной иерархии (подчинения): директивная, индикативная, добровольная.

Таким образом, можно констатировать, что на постсоветском пространстве современные социальные инженеры используют ожидания патернализма в качестве движущей силы социальных процессов. Советское ментальное наследие обуславливает для части населения привлекательность патернализма как формы взаимодействия индивида и государства. Для поддержания привлекательности такой формы взаимодействия для молодого поколения, отдельные проявления патернализма используются государствами в качестве «демонстративной заботы». Однако такая модель не столько легитимирует добровольное подчинение личности государству, сколько формирует социальные ожидания, одним из условий достижения которых является добровольность подчинения государству.



## *СОДЕРЖАНИЕ*

Д. Л. Савельев УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА ТЮМЕНИ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ: ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ .....	3
Д. А. Савченко ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	11
А. А. Сапожников, Ю. А. Касиненко МУНИЦИПАЛЬНОЕ ЦЕЛЕВОЕ ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ .....	20
А. В. Сафонова СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА .....	27
А. В. Сигарев ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ .....	33
А. И. Соколова РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ УЧАСТИЯ ЖИТЕЛЕЙ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	39
Т. В. Сумская ОСОБЕННОСТИ СУБФЕДЕРАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ .....	45
Н. В. Тонких АКТУАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ ЕКАТЕРИНБУРГА .....	52

Р. Е. Торгашев	
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ .....	60
И. А. Третьяк	
КЛАССИФИКАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ КОНФЛИКТОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	74
М. С. Туленков	
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВ ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ.....	83
А. А. Угрюмова	
РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ РАЗВИТИЯ ПРИГРАНИЧНЫХ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ТЕРРИТОРИЙ .....	91
О. П. Фадеева	
СЕЛЬСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ПОД ПРЕССОМ РЕФОРМ.....	105
Д. В. Филиппов	
ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ВНЕШНИМИ ИСПОЛНИТЕЛЯМИ .....	113
И. Ф. Хакимова.....	119
РЫНОК ТРУДА В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ И ТЕНДЕНЦИИ ЕГО РАЗВИТИЯ .....	119
Г. А. Цветкова	
ОПЫТ И ПРАКТИКА КРЕСТЬЯНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ .....	124
А. Е. Цыганова	
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ОЦЕНКЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕАЭС .....	132
В. А. Цымбал	
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО АУДИТА В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ.....	140

Т. Н. Черепкова	
РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИЙ НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМА ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ .....	150
В. Е. Черноскутов	
ИНФОРМАЦИОННО-КОНСУЛЬТАЦИОННЫЕ ЦЕНТРЫ ПРИ МУНИЦИПАЛИТЕТАХ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРЕОДОЛЕНИЯ ДИСТАНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАСЕЛЕНИЕМ .....	158
С. Н. Чирихин	
ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКА) .....	165
К. М. Шевцова	
ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ И ЕГО ПРОЯВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ .....	174
А. Д. Шкловская	
ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИРКУТСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ.....	181
Д. С. Шовкомуд	
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	190
А. С. Шпак	
КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА ПРОБЛЕМ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ СО СТАТУСОМ ЗАТО .....	194
О. О. Шрайнер	
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО СЕКТОРА (НА ПРИМЕРЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ) .....	203
Д. Н. Ядранский	
ТРАНСФОРМАЦИЯ ПАТЕРНАЛИЗМА В ГОСУДАРСТВАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА....	211

*Научное издание*

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ  
ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАСЕЛЕНИЯ**

**Материалы межрегиональной научно-практической  
конференции, посвященной 80-летию образования  
Новосибирской области**

**26—27 сентября 2017 г.**

**Часть III**

Корректор Т. Н. Акимова  
Технический редактор Г. А. Бородин

Подписано в печать 30.10.2017. Формат бумаги 60×84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Times.  
Уч.-изд. л. 12,76. Усл. п. л. 12,79. Тираж 200 экз. Заказ 58.  
630102, Новосибирск, ул. Нижегородская, 6,  
Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС.